



UER TOURISME

UER
Tourisme

Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Suisse (1899-2009)

Working Paper N° 1 - 2010

Patrick Csikos



UER TOURISME

Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Suisse (1899-2009)

Working Paper N° 1 - 2010

Patrick Csikos

Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB)
UER Tourisme
Case postale 4176
CH-1950 SION 4
Suisse

patrick.csikos@iukb.ch
tourisme@iukb.ch
<http://www.iukb.ch/>

Tél. : +41 27 205 73 00
Fax : +41 27 205 73 01

Cette publication présente la partie aérienne des résultats de la première étape du projet de recherche « *Impacts of market liberalization on the sustainability of network industries : a comparative analysis of the civil aviation and railways sectors in Switzerland* » financé par le Fonds National de la Recherche Scientifique (FNS, Division I, subside N° 100012-120765/1). Ce projet est coordonné par le Prof. S. Nahrath (IUKB, Institut Universitaire Kurt Bösch), les Dr. G. Pflieger et Prof. F. Varone (UNIGE, Université de Genève) et le Prof. U. Weidmann (EPFZ, École polytechnique fédérale de Zurich). Un projet de recherche parallèle est mené en Belgique sous la direction du Prof. D. Aubin (Université catholique de Louvain) soutenu par le Conseil de la recherche de l'Université catholique de Louvain (Projet FSR).

This publication presents the civil aviation part of the results of the first stage of the research project "Impacts of market liberalization on the sustainability of network industries: a comparative analysis of the civil aviation and railways sectors in Switzerland" funded by the Swiss National Fund for scientific research (FNS, Division I, grant N° 100012-120765/1). This project is coordinated by the Prof. S. Nahrath (IUKB, University Institute Kurt Bösch), Dr. G. Pflieger and Prof. F. Varone (UNIGE, University of Geneva) and Prof. U. Weidmann (EPFZ, Swiss Federal Institute of Technology). A parallel research project is being carried out in Belgium under the direction of Prof. D. Aubin (Catholic University of Louvain) and supported by the Research Council Catholic University of Louvain (project FSR).

L'Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB) a été fondé à Sion en 1989. Il est reconnu par la Confédération en qualité d'Institut universitaire depuis 1992, conformément à la Loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles. L'IUKB est membre associé de la Conférence universitaire de suisse occidentale (CUSO).

L'IUKB a pour mission de développer des activités d'enseignement et de recherche dans la perspective originale et innovante de l'Inter- et transdisciplinarité. Il se concentre sur deux thématiques : les Droits de l'enfant et les Études en Tourisme. L'importance, l'originalité et l'actualité de ces deux champs d'enseignement et de recherche sont clairement reconnues, aussi bien dans le monde académique et scientifique, que dans les différentes sphères sociales, politiques et économiques.

Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB)
UER Tourisme
Case postale 4176
CH-1950 SION 4
Switzerland

Tél. : +41 27 205 73 00
Fax : +41 27 205 73 01

patrick.csikos@iukb.ch
tourisme@iukb.ch
<http://www.iukb.ch/>

Table des matières

1. Introduction	1
1.1. Cadre conceptuel	2
1.2. Champ empirique	15
1.3. Structure du rapport	15
2. Description diachronique de l'évolution du réseau aérien suisse	19
2.1. Description des éléments constitutifs du réseau	19
2.1.1. Les éléments constitutifs de l'infrastructure	20
2.1.2. Les éléments constitutifs de l'infrastructure	27
2.2. Aperçu des différentes phases historiques de développement du réseau et des modes de financement	30
2.2.1. Évolution historique et financement de l'infrastructure et de l'infrastructure du réseau	30
2.2.2. Principes d'accès aux sources de financement pour les propriétaires des infrastructures de réseaux 34	
2.3. Évolution et intensité des usages du réseau	36
2.4. Principales rivalités d'usage potentielles	41
3. Présentation diachronique des composants internationaux, européens et autorégulés du régime institutionnel ayant un impact direct ou indirect sur le secteur aérien en Suisse	45
3.1. La Conférence diplomatique de Paris de 1910 (droit international public)	48
3.2. La Convention de Paris de 1919 (droit international public)	48
3.3. La fondation de l'International Air Traffic Association (IATA) (autorégulation)	51
3.4. La Convention de Varsovie de 1929 (droit international privé)	52
3.5. La Convention de Chicago de 1944 (droit international public)	53
3.5.1. La souveraineté de l'espace aérien	54
3.5.2. La sécurité du secteur aérien	56
3.5.3. Le transport aérien comme activité commerciale	57
3.5.4. Les « libertés de l'air » des accords complémentaires de Chicago	59
3.5.5. Les accords bilatéraux dans l'aviation civile commerciale	63
3.6. La libéralisation du transport aérien aux États-Unis (1978)	67
3.6.1. L'« Airline Deregulation Act »	67
3.6.2. La politique aérienne internationale des États-Unis vers les accords « ciel ouvert »	70
3.7. La libéralisation du marché aérien au sein de l'Union Européenne (1987-1997)	75
3.7.1. Les trois étapes de la libéralisation du transport aérien au sein de l'Union Européenne	78
3.7.2. L'accès au marché	78
3.7.3. Les licences d'exploitation des transporteurs aériens	79
3.7.4. Les tarifs de transport aérien	81
3.7.5. L'attribution des créneaux horaires (« slots ») dans les aéroports de l'UE	82
3.7.6. Accès au marché de l'assistance en escale	82
3.7.7. Les règles de concurrence du transport aérien	83
3.7.8. La sécurité aérienne	85
3.7.9. La protection de l'environnement	86
3.7.10. Les droits des passagers	86
3.8. Privatisation des opérateurs aériens et création des alliances internationales	87
4. Analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur aérien en Suisse	91
4.1. Phase 1 (1899-1919) : Prise de conscience de l'espace aérien en tant qu'enjeu de souveraineté et affrontements entre les doctrines souverainistes et libertaires de l'espace aérien	91

4.1.1.	Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages.....	92
4.1.2.	Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	92
4.1.3.	Impacts sur les 8 fonctions de régulation	93
4.1.4.	Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs	94
4.1.5.	Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime institutionnel international.....	94
4.1.6.	Commentaire de la phase 1	94
4.2.	Phase 2 (1919-1944) : Affirmation de la souveraineté étatique sur l'espace aérien, centralisation au niveau fédéral de la régulation du secteur aérien et émergence du réseau de transport aérien suisse	95
4.2.1.	Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages.....	97
4.2.2.	Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	97
4.2.3.	Impacts sur les 8 fonctions de régulation	101
4.2.4.	Impacts sur la configuration des acteurs	102
4.2.5.	Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime	102
4.2.6.	Commentaires de la phase 2.....	103
4.3.	Phase 3 (1944-1966) : Renforcement des réglementations nationales du secteur et du rôle de la Confédération, adoption de la Convention de Chicago.....	105
4.3.1.	Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages.....	106
4.3.2.	Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	109
4.3.3.	Impacts sur les 8 fonctions de régulation	116
4.3.4.	Impacts sur la configuration des acteurs	117
4.3.5.	Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime	118
4.3.6.	Commentaires de la phase 3.....	118
4.4.	Phase 4 (1966-1998) : Attribution d'une concession d'opérateur générale et exclusive, situation d'exclusion du processus européen de libéralisation	120
4.4.1.	Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages.....	122
4.4.2.	Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	123
4.4.3.	Impacts sur les 8 fonctions de régulation	124
4.4.4.	Impacts sur la configuration des acteurs	125
4.4.5.	Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime	125
4.4.6.	Commentaires de la phase 4.....	126
4.5.	Phase 5 (1998-2002) : Libéralisation progressive du marché aérien national et disparition de l'opérateur national Swissair.....	127
4.5.1.	Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages.....	128
4.5.2.	Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	128
4.5.3.	Impacts sur les 8 fonctions de régulation	132
4.5.4.	Impacts sur la configuration des acteurs	133
4.5.5.	Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime	133
4.5.6.	Commentaires de la phase 5.....	133
4.6.	Phase 6 (2002-2009) : Entrée en vigueur de l'Accord bilatéral Suisse-UE libéralisant l'accès à leurs marchés aériens respectifs, refondation puis cession d'un nouvel opérateur national	135
4.6.1.	Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages.....	136
4.6.2.	Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	136
4.6.3.	Impacts sur les 8 fonctions de régulation	138
4.6.4.	Impacts sur la configuration des acteurs	139
4.6.5.	Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime	140
4.6.6.	Commentaire de la phase 6	141
4.7.	Évolution des instruments juridiques lors des phases de changements du régime institutionnel du secteur aérien.....	142
4.7.1.	Tableau de présentation de l'évolution des instruments juridiques lors des phases de changement du RI.....	143
4.8.	Synthèse des fonctions de régulation/acteurs dans un régime non-libéralisé et libéralisé.....	159
4.8.1.	Tableau de synthèse des fonctions de régulation/acteurs avant libéralisation (1899-1998).....	160
4.8.2.	Tableau de synthèse des fonctions de régulation/acteurs après libéralisation (1998-2009).....	168
5.	Conclusion : analyses et commentaires.....	179

5.1.	Évolution des modalités de régulation	179
5.2.	Impacts des composants internationaux et européens sur le RI	181
5.3.	Rôle paradoxal des cantons au sein du secteur aérien	182
5.4.	La libéralisation comme inversion du modèle de causalité	183
5.5.	Changement d'échelle de la régulation sectorielle	183
6.	Bibliographie	185
6.1.	Sources primaires	185
6.2.	Sources juridiques.....	186
6.3.	Sources secondaires.....	189
6.4.	Sites Internet	191
6.5.	Entretiens	191
7.	Annexes	193
7.1.	Annexe I : Évolution historique du policy design du secteur aérien en Suisse	193

1. Introduction¹

La présente étude, consacrée à l'analyse de l'évolution historique des modes de régulation du secteur aérien en Suisse, constitue le résultat d'une première étape du projet intitulé *Impacts of market liberalization on the sustainability of network industries : a comparative analysis of the civil aviation and railways sectors in Switzerland*². L'objectif de ce projet mené par une équipe rassemblant des chercheurs de l'Institut universitaire Kurt Bösch à Sion (S. Nahrath et P. Csikos), de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich (U. Weidmann et M. Rieder) et de l'Université de Genève (F. Varone et G. Pflieger) consiste à analyser les effets des politiques de libéralisation en cours sur deux secteurs d'industries de réseaux de transports que sont les chemins de fer et l'aviation civile en Suisse³.

Les secteurs ferroviaire et aérien (civil) constituent certainement, avec ceux de l'électricité, des télécommunications et de la poste, les secteurs d'industries de réseaux (SIR ci-après) qui ont été les plus fortement affectés et transformés – quoique de manières très différentes – par les politiques (internationales, européennes et nationales) de libéralisation des marchés. Alors que le secteur aérien connaît une libéralisation partielle (destinations européennes) depuis le milieu des années 1990 débouchant sur un accroissement substantiel de la concurrence entre opérateurs sur le marché du transport aérien, la libéralisation dans le secteur ferroviaire est un processus plus récent et toujours en cours. Ce dernier est, en Suisse, fortement dépendant, d'une part, de la politique européenne de libéralisation des SIR en général et, d'autre part, de la politique européenne des transports et, plus précisément, de la question du transit alpin des marchandises.

La première étape de la recherche consiste à remettre en perspective historique les transformations des modes de régulation résultant de ces politiques de libéralisation récentes. Plus particulièrement, les trois études (Csikos 2010 ; Moyson, Aubin 2010 ; Rieder, Weidmann 2010) ont toutes trois pour objectif de répondre aux questions suivantes: quelle est l'importance historique de ces changements récents ? Quelles sont leurs similitudes et leurs différences par rapport aux transformations antérieures qui se sont succédé depuis la fin du XIXe siècle ? Quels impacts ont-ils sur la configuration des acteurs au sein du secteur ? Dans quelle mesure redéfinissent-ils les différentes fonctions de régulations (cf. infra.) au sein du secteur ? Bref, dans quelle mesure constituent-elles ce que nous proposons d'appeler un « changement de régime institutionnel » du secteur (cf. infra) ?

¹ Cette introduction étant commune à trois études portant sur l'évolution historique des régimes institutionnels dans deux secteurs distincts (aérien et ferroviaire) et deux pays différents (Suisse et Belgique) (Csikos 2010 ; Moyson, Aubin 2010 ; Rieder, Weidmann 2010), nous avons fait le choix de conserver un niveau d'abstraction relativement élevé dans la présentation des objectifs généraux de recherche, ainsi que dans la présentation des principaux concepts *communs* dont ces recherches font usage ; ceci de manière à ce que les différents éléments présentés ici soient compatibles avec les situations spécifiques des différents rapports.

² Projet financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), Division I (subside n° 100012-120765/1) d'une durée de 36 mois (janvier 2009 - décembre 2011).

³ Un projet parallèle – le projet DUREBEL : Impacts de la Libéralisation sur la Durabilité des Industries de Réseau : Analyse Comparée des Secteurs du Rail et de l'Aviation Civile en Suisse et en Belgique – est mené par des collègues de l'Université catholique de Louvain (Prof. D. Aubin et S. Moyson) sur le secteur aérien en Belgique qui permettra une comparaison des dynamiques de libéralisation du secteur dans ces deux pays.

Il convient de noter que la nécessité d'une telle analyse historique (amorcée dans le cadre de la préparation de la requête du présent projet) se trouve justifiée par les caractéristiques mêmes des dynamiques techniques, économiques, sociales et politiques des SIR qui s'inscrivent toutes dans la longue durée.

1.1. Cadre conceptuel

Le champ d'analyse de cette recherche (figure 1) est fondé sur un cadre conceptuel organisant les relations de causalité existant entre ce que nous considérons comme les principales dimensions constitutives d'un SIR, soit : *l'ensemble des règles formelles* (i.e. le « régime institutionnel », RI, ci-après) structurant les rapports entre acteurs au sein du secteur, la *configuration d'acteurs* ainsi que les différentes *fonctions de régulation* caractéristiques d'un SIR (libéralisé) – ce que nous proposons d'appeler le « cadre de régulation » (*regulatory framework*) – et, finalement, les *impacts sur la durabilité* de la gestion et des usages des infrastructures de réseaux.

Les principales *hypothèses* concernant les rapports de causalité reliant entre elles ces quatre dimensions constitutives d'un SIR sont les suivantes :

Le premier rapport de causalité analysé dans ce projet de recherche porte sur les effets du *régime institutionnel (RI) du SIR* (RISIR) (i.e. le contenu des réglementations des politiques publiques et des droits de propriété) (Gerber *et al.* 2009 ; Knoepfel *et al.* 2007) sur la structuration du *regulatory framework* (i.e. la configuration des acteurs et les huit fonctions de régulation). Il s'agit notamment d'analyser comment les changements de RI du SIR dans le contexte du processus de libéralisation du secteur contribuent (ou non) à redéfinir les tâches et les compétences des différents acteurs publics et privés au sein des huit différentes fonctions de régulation du secteur.

Le deuxième rapport de causalité porte sur les relations réciproques entre la structuration de la configuration des acteurs à un moment donné du temps, soit « avant » et « après » (la première phase de) libéralisation du secteur, et les stratégies que ceux-ci développent, soit la mobilisation ou non des règles du RI, dans le cadre des différentes fonctions de régulation. En d'autres termes, il s'agit de considérer ici que les effets de régulation concrets des fonctions de régulation (i.e. les « règles en usage ») dans un secteur, libéralisé comme non libéralisé, dépendent de (l'évolution de) la configuration et des stratégies des acteurs au sein du secteur, elles-mêmes dépendantes des transformations du RI du SIR.

Le troisième rapport de causalité porte sur les relations entre les (transformations des) caractéristiques du cadre de régulation et la durabilité de la gestion des infrastructures au sein du SIR.

Secteur d'industrie de réseaux

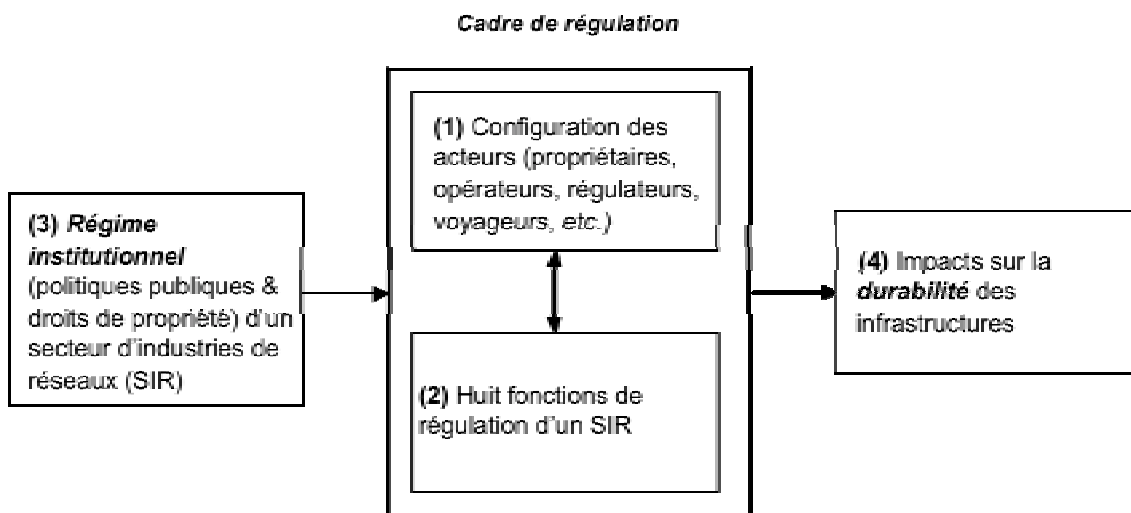


Figure 1 : Champ de l'analyse : variables et rapports de causalité constitutifs d'un régime institutionnel d'un SIR (RISIR aérien ou ferroviaire).

De manière à faciliter la compréhension du lecteur, nous présentons brièvement les différents éléments de la figure 1 dans l'ordre suivant : (1) la configuration des acteurs, (2) les huit fonctions de régulation minimales nécessaires au fonctionnement d'un SIR, (3) le régime institutionnel d'un SIR et (4) les impacts sur la durabilité des infrastructures de réseaux.

(1) Par *configuration des acteurs*, nous entendons l'ensemble des acteurs publics et privés (ou privatisés) impliqués dans le fonctionnement du secteur, c'est-à-dire dans la production, la fourniture et la consommation des biens et des services (de transport) fournis à l'aide des infrastructures de réseaux. Il convient de noter que ces configurations d'acteurs ont été profondément modifiées par les processus de libéralisation qui correspondent à une réforme importante du mode d'organisation du secteur caractérisée par le passage d'une conception *organique* à une conception *fonctionnelle* du service public, conceptions que nous présentons brièvement ci-dessous dans leur forme « idéal typique ».

La *conception organique du service public* qui a constitué la forme dominante (et qui continue de l'être dans certains secteurs et pays) d'organisation des SIR⁴ est fondée sur le modèle de l'entreprise publique, verticalement intégrée, monopolisant sous le même toit les fonctions de production, de distribution et de fourniture des biens et des services (publics), ainsi que les fonctions de gestion, d'entretien et d'exploitation du réseau. La figure 2 ci-dessous représente de manière schématique une telle organisation organique (i.e. non libéralisée) d'un SIR de transport.

⁴ A l'exception, dans une certaine mesure, du secteur aérien qui n'a jamais fonctionné comme un SIR intégré (organique).

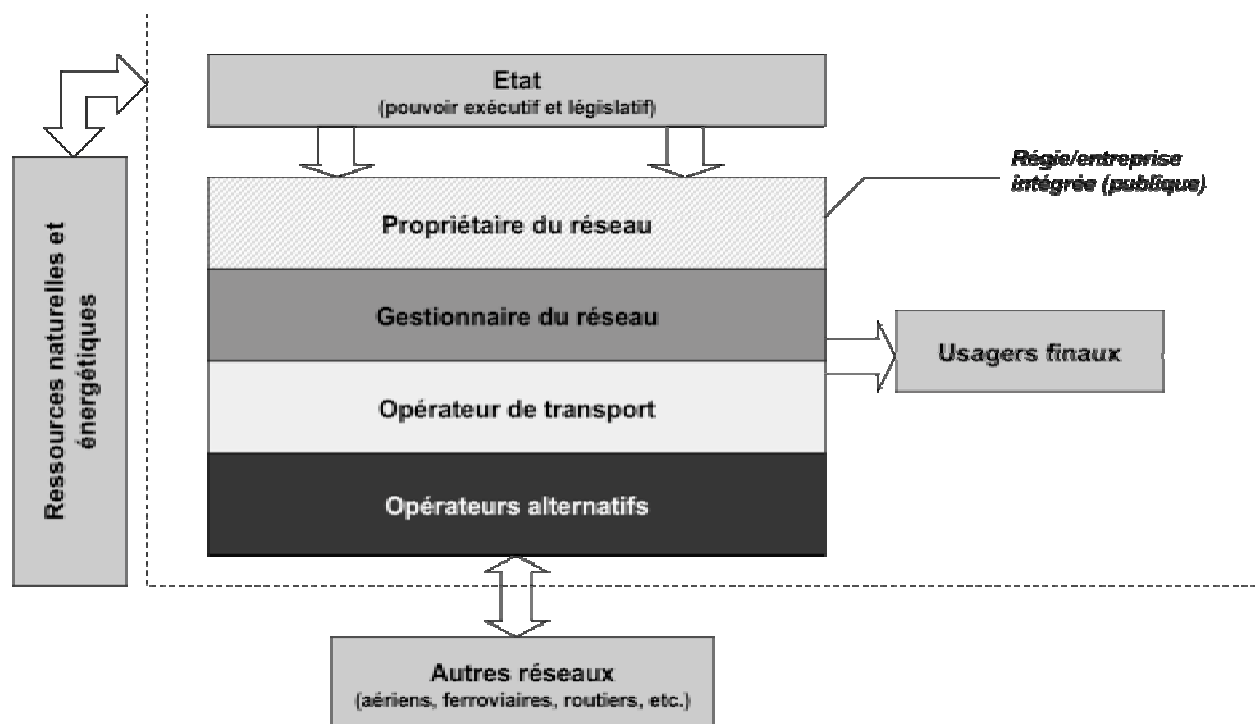


Figure 2 : Conception *organique* d'un SIR (transport) (monopole public sur le SIR)

La mise en place de cette structure monopolistique publique est la conséquence d'un long processus historique qui a vu ces infrastructures (réseaux urbains et de transport) être initialement développées sous forme de réseaux ou d'embryons de réseaux régionaux ou locaux, parfois financés par des capitaux privés (c'est le cas par exemple des chemins de fer). Ces premiers réseaux constituaient souvent des structures disparates, gourmandes en capital et qui ne desservaient qu'une partie de la population, celle qui avait les moyens financiers d'acheter les services fournis (c'est le cas par exemple des grands services urbains).

A partir de la fin du XIX^e siècle et durant une grande partie du XX^e siècle, l'étatisation (complète ou partielle) de toute une série de SIR (chemins de fer, services urbains, transports publics, téléphone, services postaux, électricité, routes, etc.) se trouve légitimée par les économies d'échelle, la standardisation technique, la nécessaire unification des réseaux et la planification cohérente du développement des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, de même que par la baisse (pas toujours effective) des tarifs suite à la redéfinition de l'équilibre entre objectifs de rentabilité économique et objectifs de service public qui sont imposés aux entreprises (publiques).

Avec les processus de libéralisation qui se développent en Europe à partir des années 1980, c'est l'organisation même de ces secteurs (électricité, télécommunications, chemin de fer, transport aérien, etc.) qui se voit profondément remise en cause. On assiste à une transformation de la structure verticalement intégrée (figure 2 supra) vers un « découplage » (*unbundling*) en différentes entités assurant chacune une fonction particulière (figure 3 infra) :

Le propriétaire du réseau : il s'agit du/des détenteur(s) des titres de propriété formelle ainsi que des actifs composant le réseau. Il est en principe en charge (du financement de) de la planification, du développement (construction) et de l'entretien des infrastructures.

Le gestionnaire du réseau : il s'agit du/des responsable(s) de l'exploitation du réseau. Il est en principe en charge de la gestion administrative et technique du réseau et à ce titre gère l'attribution des droits d'accès au – et d'usage du – réseau.

Les opérateurs de transport : il s'agit des acteurs (i.e. des entreprises) qui produisent et distribuent les services de transport.

Opérateurs alternatifs : il s'agit des acteurs qui produisent et distribuent des biens et services autres que les transports (i.e. commerces, entreprises de services, etc.) en utilisant les – ou une partie des – infrastructures de réseau.

Les utilisateurs finaux : il s'agit des consommateurs des biens et services produits par les opérateurs de transport et les opérateurs alternatifs.

Le régulateur indépendant : il s'agit de l'instance distincte du pouvoir politique et des opérateurs et à qui l'État a délégué un pouvoir réglementaire dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de transport (libéralisées).

Cette dissociation des fonctions a pour but de faciliter l'ouverture de ces réseaux à la concurrence et ainsi d'assurer – du moins théoriquement – un accès non discriminatoire à des opérateurs concurrents (*third party access*). Selon ce nouveau modèle organisationnel, chaque structure est perçue comme cliente ou fournisseur des autres structures (figure 3). Ainsi, une fois « découplées », ces différentes entités n'ont alors plus nécessairement les mêmes intérêts dans l'exploitation du réseau. Elles doivent pourtant collaborer pour assurer le fonctionnement de ce dernier.

L'une des principales caractéristiques de ce nouveau modèle de régulation européen (Majone 1996) consiste en la délégation (et donc le transfert) du travail (et du pouvoir) de contrôle des secteurs libéralisés à des organisations tierces que sont les *agences indépendantes de régulations* qui remplacent ainsi les anciennes formes d'intervention administrative (Thatcher, 2002a,b, Gilardi, 2005, Maggetti 2007)⁵.

(2) Par *fonctions de régulation*, on entend les différentes tâches de régulation essentiellement économiques inhérentes au pilotage d'un secteur (libéralisé). Ces fonctions de régulations renvoient à l'ensemble des décisions prises et des actions réalisées par les acteurs en charge des tâches de régulation au sein du secteur et qui contribuent par là à l'opérationnalisation du RI, c'est-à-dire à transformer les règles formelles du régime en « *règles en usages* » dans le cadre des différents processus de régulation au sein du SIR. Plus concrètement, le projet vise à analyser dans quelle mesure les rapports empiriques entre les différents acteurs au sein du secteur, ainsi que le contenu des différentes fonctions de régulation ont été affectés par le

⁵ Ce transfert statutaire du pouvoir de régulation des secteurs libéralisés à des agences indépendantes est généralement considéré (à tort ou à raison) comme un moyen de soustraire ces secteurs à l'influence des marchandages politiques et ce faisant de favoriser une gestion plus professionnelle, orientée vers la résolution des problèmes, ainsi que vers une meilleure protection des intérêts des consommateurs.

changement de RI du secteur que constitue le processus de libéralisation en cours depuis la seconde partie des années 1990. Ainsi, un des principaux effets du découplage accompagnant les processus de libéralisation consiste en l'émergence d'un certain nombre de nouveaux enjeux de régulation renvoyant à la coordination de l'ensemble de ces acteurs, partiellement nouveaux et ayant des intérêts parfois divergents. Comme le montre la figure 3 ci-dessous, nous proposons de distinguer *huit fonctions de régulations* spécifiques au sein d'un SIR libéralisé.

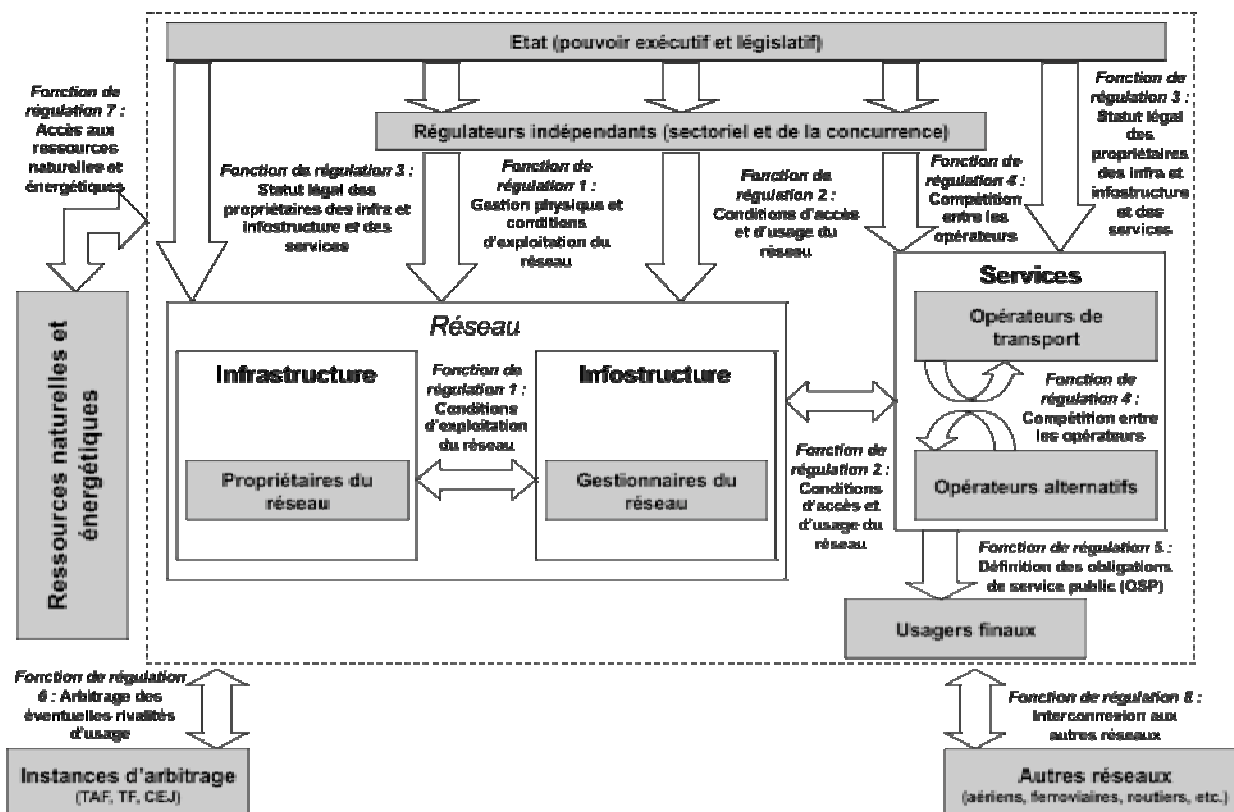


Figure 3 : Conception fonctionnelle d'un SIR (transport) (SIR libéralisé)

Ces **huit fonctions de régulation** sont les suivantes :

- 1) La *gestion physique et l'exploitation du réseau*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions (y compris financières) relatives à la construction, à l'entretien, au développement technologique et spatial (y compris les prescriptions techniques les accompagnants), à l'exploitation, ainsi qu'à la sécurité des infrastructures de réseaux.
- 2) La *définition des conditions d'accès et d'usage du réseau*. Il s'agit des décisions et actions relatives à la définition et à la gestion des droits d'accès et d'usage des infrastructures par les différents opérateurs (transport et alternatifs) fournissant les biens et services (publics) aux différentes catégories d'utilisateurs finaux.
- 3) La *définition du statut légal des opérateurs (de transport) et des propriétaires du réseau*. Il s'agit des décisions, fondées sur des règles de droit privé et de droit public, prises par les différents acteurs d'un secteur libéralisé concernant le choix de leur statut juridique (service

administratif, régie fédérale, société anonyme, sociétés mixtes, etc.), ainsi que les décisions concernant la définition des règles relatives aux processus de transformation de ces statuts (privatisation, étatisation).

4) La *définition des règles de concurrence entre les opérateurs*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions concernant les modalités et le rythme d'ouverture des marchés. Elles comprennent en particulier les décisions concernant l'organisation de la concurrence (p. ex. égalité des coûts et des conditions d'accès aux réseaux, lutte contre les abus de position dominante et les ententes cartellaires, limitation ou interdiction du subventionnement public des opérateurs de transport, etc.).

5) La *définition des obligations de service public (OSP)*. Il s'agit des décisions et actions concernant la définition et le contrôle des standards en matière notamment de qualité, d'accessibilité et de prix (« abordabilité ») des biens et services commercialisés par les opérateurs (de transport). Ces standards d'OSP sont souvent concrétisés dans les concessions de service universel. Les décisions d'octroi, de financement et les actions de contrôle de ces concessions font également partie intégrante de cette fonction de régulation.

6) Les *arbitrages des rivalités d'usage et des conflits entre acteurs du SIR*. Il s'agit des décisions d'arbitrage prises en vue de régler les conflits entre opérateurs concurrents, entre opérateur et gestionnaire, entre opérateurs et propriétaire du réseau, ou encore entre usages de transport ou de non transport (alternatif) du réseau.

7) Les *conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions relatives aux conditions d'accès des différents acteurs du secteur (propriétaires, gestionnaires, opérateurs, etc.) aux différents types de ressources naturelles et énergétiques nécessaires à la construction, l'entretien et à l'exploitation des infrastructures, ainsi qu'à la production des services de transport.

8) L'*interconnexion aux autres réseaux*. Il s'agit des décisions relatives aux conditions et standards techniques d'interopérabilité (STI) nationaux et internationaux permettant de garantir la compatibilité entre les différents réseaux *régionaux et/ou (inter)nationaux*, ceci sous l'angle aussi bien de leur capacité, que de leur sécurité.

Ces fonctions de régulation constituent des enjeux majeurs, tant en matière de définition des règles régissant les rapports entre les différents acteurs utilisant le réseau, qu'en matière de résolution des éventuels conflits entre eux, ces règles assurant une certaine stabilité et prévisibilité des relations entre les acteurs au sein des secteurs libéralisés.

(3) Ainsi, ce que nous proposons de conceptualiser en termes de *régime institutionnel d'un SIR (aérien ou ferroviaire)* consiste en l'ensemble des règles formelles réglant les rapports entre acteurs au sein du secteur à propos des usages des infrastructures de réseaux. Ces règles résultent de la rencontre entre deux corpus de régulation. Il s'agit, d'une part, de l'ensemble des différentes *politiques publiques* intervenant dans la régulation du SIR (politique des transports, politiques infrastructurelles, politiques environnementales, politique d'aménagement du territoire, politique de libéralisation des marchés de services publics, etc.). Il s'agit, d'autre part, de l'ensemble des *droits de propriété* portant sur les (relations entre les)

différents acteurs et les infrastructures de ce même secteur (p. ex. droits de propriété et d'usage (concessions) sur les infrastructures de réseaux, statut juridique des différents acteurs (propriétaires et opérateurs), droits de propriété et d'usage sur les ressources naturelles et énergétiques nécessaires à l'exploitation des réseaux, etc.).

L'application du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources (RIR) aux SIR est fondée sur *trois postulats*. Le *premier* consiste à considérer les infrastructures de réseaux (urbains ou de transport) comme des *ressources artificielles ou manufacturées* qui, tout comme les ressources naturelles, fournissent des biens et des services dont l'exploitation par des groupes d'utilisateurs (opérateurs, utilisateurs finaux, etc.) souvent très hétérogènes est susceptible de mener à des situations de rareté et donc de rivalité et de surexploitation pouvant porter atteinte à la durabilité physique de ces infrastructures.

Le *deuxième* postulat reprend les apports de la littérature consacrée à l'analyse des processus de libéralisation des industries de réseaux et des secteurs de services publics présentée ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'importance des effets de ces processus sur les configurations d'acteurs et les (nouvelles) *fonctions de régulation* au sein de secteurs libéralisés. Les observations empiriques montrent que les règles établies dans le cadre de ces fonctions de régulation sont la plupart du temps le produit de dispositions provenant aussi bien des *politiques publiques* que du *droit privé (code civil) et du droit commercial (code des obligations)*.

Le *troisième postulat* porte précisément sur ce dernier point. Il trouve son origine dans les recherches qui ont mené à l'élaboration du cadre d'analyse des RIR et qui ont démontré toute l'importance pour la compréhension approfondie des processus de régulation des usages des ressources - aussi bien naturelles (Knoepfel *et al.*, 2001 2003 ; Knoepfel, Nahrath 2005 ; Knoepfel *et al.* 2007), qu'infrastructurelles ou manufacturées (Nahrath, Csikos 2007 ; Nahrath *et al.* 2008 ; Nicol, Knoepfel 2008) - de combiner l'analyse des politiques publiques avec celle des droits de propriété intervenant dans les différentes fonctions de régulation. En effet, à y regarder de plus près, il apparaît assez clairement que, pour chacune des fonctions de régulation identifiées plus haut, il est possible de repérer un certain nombre de dispositions provenant, d'une part, des différentes politiques publiques (de protection et d'exploitation) et, d'autre part, des différents corpus du droit privé (code civil, code des obligations) (tableau 1). Il en résulte que les formes que prennent les différentes fonctions de régulation sont la plupart du temps le résultat de l'articulation – plus ou moins cohérente et/ou conflictuelle – entre ces deux composants du régime institutionnel.

Régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux (RISIR)		
Fonctions de régulation	Politiques publiques	Droits de propriété
1) Gestion physique du réseau	Infrastructures, transports, budgétaire/financière, énergie, télécommunications, protection des eaux, aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, obligations de maintenance
2) Définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau	Libéralisation (y.c. loi sur les cartels), énergie	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)
3) Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau	Libéralisation (y.c. loi sur les cartels), gestion des entreprises publiques (autonomisation, privatisation), finances publiques	Catégories de formes de propriétaires collectifs issues du droit privé (Code des obligations, Code civil) et public (régies, sociétés anonymes, etc.), structure du capital du propriétaire du réseau, ainsi que des différents opérateurs de transport
4) Règles de concurrence entre les opérateurs	Libéralisation (loi sur les cartels et loi sur l'attribution des marchés publics), accords internationaux (p.ex. ouverture des marchés, AGCS ⁶)	Droits d'accès aux - et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.) des - infrastructures de réseaux
5) Définition des obligations de service public	Protection des consommateurs, contrôle des prix, politique régionale	Concessions de service public (universel), droits des individus à accéder aux services d'intérêt général
6) Arbitrages des éventuelles rivalités d'usage et des conflits entre acteurs du SIR	Libéralisation, infrastructures, transports	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)
7) Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques	Energie, environnement, protection de la nature et du paysage, aménagement du territoire	Droits de propriété sur les ressources (foncier, eau, forêts, espace aérien, etc.), concessions, autorisations de prélèvement
8) Interconnexion aux autres réseaux	Accords internationaux, infrastructures, énergie, transports, sécurité, etc.	Droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)

Tableau 1 : Politiques publiques et droits de propriété intervenant dans la régulation des secteurs libéralisés d'industries de réseaux (de transports).

⁶ Accord général sur le commerce des services.

On le voit, la pertinence analytique du concept de régime institutionnel est d'autant plus forte dans le cas de l'analyse des processus de libéralisation (et/ou de privatisation) des différents SIR que ceux-ci portent précisément sur la *réarticulation* de ces deux dimensions que sont les politiques publiques et les droits de propriété réglant les rapports entre les différents acteurs au sein de ces SIR.

A cet égard, l'un des apports analytiques importants du concept de RIR consiste dans la distinction qu'il permet de faire entre *quatre différents modes de régulations* ayant des effets plus ou moins contraignants sur les différents acteurs du secteur (groupes cibles des politiques publiques, détenteurs des droits de propriété et/ou d'usage sur les infrastructures, etc.). Ces quatre modes sont les suivants :

1. *Régulation par des politiques publiques incitatives* (modalité de régulation 1). Ce mode de régulation est fondé sur des instruments de type incitatif (campagnes d'information, instruments économiques, etc.) qui n'ont pas d'impacts directs sur le contenu des droits de propriété ou d'usage des acteurs du secteur.
2. *Régulation par des politiques publiques réglementaires* (modalité de régulation 2). Ce mode de régulation est fondé sur des instruments de type réglementaire (interdictions, obligations, restrictions, limitations, etc.) qui ont des impacts directs, de type limitatif, sur le contenu des droits de propriété, de disposition, d'accès et/ou d'usage des acteurs du secteur. L'un des enjeux important lors de la mise en œuvre de ce type de régulation est de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions ces atteintes aux droits de propriété sont susceptibles de donner lieu à des indemnisations.
3. *Régulation par la (re)définition de la conception même de la propriété (formelle)* (modalité de régulation 3). De tels processus, plutôt rares dans la mesure où ils impliquent généralement des modifications du code civil et/ou du droit constitutionnel, ont (potentiellement) pour conséquence une redéfinition du contenu, de l'étendue, ainsi que de la garantie juridique de l'ensemble des droits de propriété, de disposition et d'usage détenus par les différents acteurs.
4. *Régulation par la modification (redéfinition) de la structure de distribution des droits de propriété (formelle) entre les différents acteurs du secteur* (modalité de régulation 4). Ce type de régulation peut passer par des interventions aussi radicales que la privatisation ou la nationalisation de certains acteurs (entreprises, organisations, etc.) du secteur ou, plus couramment, par la transformation de leur statut juridique (p. ex. transformation d'un service étatique en une SA.).

Notons que cette distinction permet de faire l'hypothèse que les droits de disposition, d'accès et surtout d'usage sont d'autant plus robustes qu'ils sont fondés dans le système des droits de propriété et non uniquement dans les différentes politiques publiques.

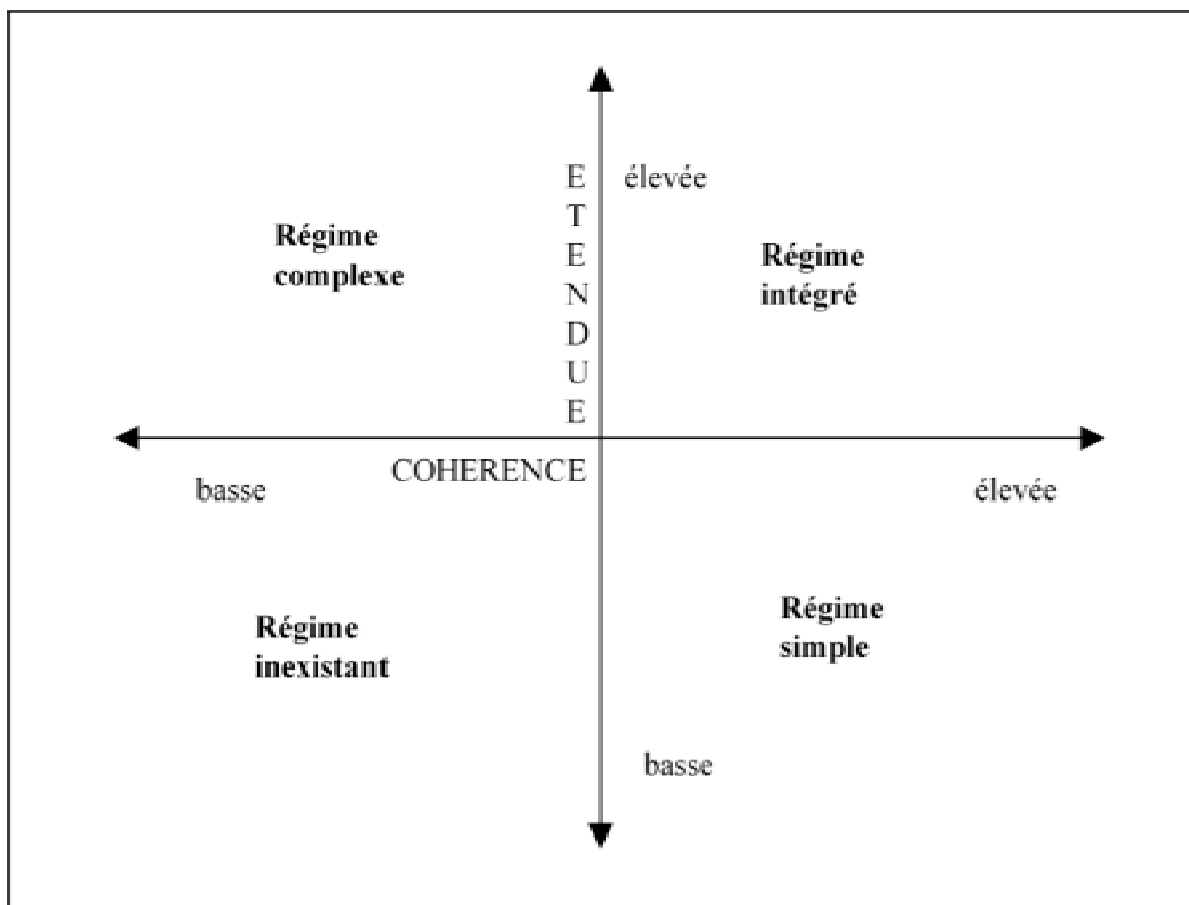
Finalement, le concept de RIR comporte une dernière plus-value dans l'étude fine qu'il permet de ce que nous proposons d'appeler *l'étendue* et la *cohérence* du régime (voir notamment Gerber *et al.* 2009 ; Knoepfel *et al.* 2007), concepts que nous proposons d'adapter ici au cas des ressources infrastructurelles et des SIR.

Ainsi, par *étendue relative* du régime d'un SIR, on entend le nombre de fonctions de régulation *existantes* (i.e. dépendant du type de RI libéralisé ou non) qui sont effectivement régulées par le régime⁷, ainsi que l'intensité, respectivement le degré de précision de ces régulations. Ainsi, plus le RI du SIR définit de règles précises et contraignantes concernant l'ensemble des 8 fonctions de régulation, plus celui-ci peut être considéré comme étendu, le coefficient d'étendue maximal étant de 1 (8 fonctions réglementées sur 8). L'étendue du RI diminue dans le cas où certaines fonctions de régulations ne sont pas réglementées par des dispositions du RI, la définition du coefficient d'étendue résultant dans ces cas de la proportion de fonctions régulées ($4/8 =$ coefficient de 0,5).

La *cohérence* d'un régime institutionnel d'un SIR renvoie à la cohérence (ou au contraire à l'incohérence) de la définition des compétences de régulation attribuées aux différents acteurs au sein d'un SIR. Les critères permettant d'évaluer le degré de cohérence d'un RI d'un SIR sont les suivantes : *clarté* de la définition des compétences de régulation, *exclusivité* de ces compétences (un seul acteur par fonction de régulation), *absence de conflits d'intérêts* (p. ex. situation de « juge et parti ») entre acteurs régulant et régulés (p. ex. entre régulateur et propriétaire), *capacité effective* de réalisation des tâches de régulation (p. ex. ressources suffisantes à disposition). Plus les conditions ci-dessus sont réunies, plus le RI est réputé cohérent ; à l'inverse, la non réalisation de l'une ou de plusieurs de ces conditions contribue à l'affaiblissement de la cohérence du RI.

Sur la base de ces deux concepts d'*étendue* et de *cohérence*, il est possible de distinguer 4 types différents de RI d'un SIR (figure 4).

⁷ Dans le cas des Régimes Institutionnels de Secteurs d'Industries de Réseaux (RISIR), l'étendue d'un tel régime est toujours relative, et non pas absolue, dans la mesure où le nombre effectif de fonctions de régulation varie en fonction du type de régime, respectivement de son degré de libéralisation.



Knoepfel *et al.* 2001

Figure 4 : typologie des régimes institutionnels

(4) Finalement, par *impacts sur la durabilité*, on entend l'ensemble des effets de ces réglementations et des usages qui en découlent sur les aspects techniques, économiques, sociaux et environnementaux de l'exploitation des infrastructures de réseaux au sein des différents secteurs analysés. La littérature sur la *gestion durable des réseaux techniques* (Moss, 2000 ; Graham, Marvin, 2001 ; Coutard *et al.*, 2005 ; Héritier, 2002) et des *services publics urbains* (Barraqué, 1995, 2001 ; Dubois-Taine, 2002) distingue généralement quatre enjeux particuliers en matière de durabilité de la gestion et de l'exploitation des réseaux ; enjeux qui sont plus ou moins directement liés à ces fonctions de régulation, ainsi que directement affectés par le régime institutionnel :

La *durabilité technique* du réseau. Les principaux critères sont l'état qualitatif et le niveau d'entretien du réseau, sa stabilité et la sécurité des infrastructures, le capital technologique incorporé, le rythme de renouvellement des infrastructures, etc.

La *durabilité économique* peut être abordée à partir des critères que constituent l'efficacité de la gestion économique et financière des infrastructures, la santé financière et la capacité d'investissement des différentes entreprises (privées et publiques) du secteur, le nombre d'emplois qualifiés créés dans le secteur, etc.

La durabilité *sociale* des biens et des services de réseau fournis dépend essentiellement du niveau d'exigence des obligations de service public. Ces dernières sont généralement définies en termes d'accessibilité, de sécurité, d'abordabilité (prix), de qualité et de fiabilité de la desserte, de niveau de protection des droits des consommateurs, etc.

La durabilité *écologique* est quant à elle abordée à partir des critères que sont les impacts (de l'exploitation) des infrastructures de réseau sur l'environnement naturel et construit, les possibilités de rationalisation des usages des infrastructures (multiples dividendes), les possibilités de leur recyclage et de leur réutilisation après désaffectation, le degré d'internalisation des externalités environnementales négatives (principe du pollueur-payeur) que leur exploitation permettent (ou non), etc.

Notons que la distinction opérée ici entre ces quatre dimensions de la durabilité est essentiellement analytique, en ce qu'elle permet d'identifier des situations dans lesquelles ces différentes dimensions sont mutuellement exclusives. En effet, de nombreux travaux ont bien montré toute la difficulté de répondre simultanément aux exigences des différentes dimensions de la durabilité des SIR. B. Barraqué (2001) insiste par exemple sur les fréquentes contradictions, dans le contexte européen, entre les objectifs de durabilité économique (autofinancement des services, recouvrement des coûts réels), environnementale (réduction des émissions, protection des écosystèmes) et sociale (accessibilité, prix).

La figure 5 ci-dessous présente de manière synthétique l'ensemble des dimensions et variables du cadre théorique du projet ainsi que les rapports de causalité qui les relient.

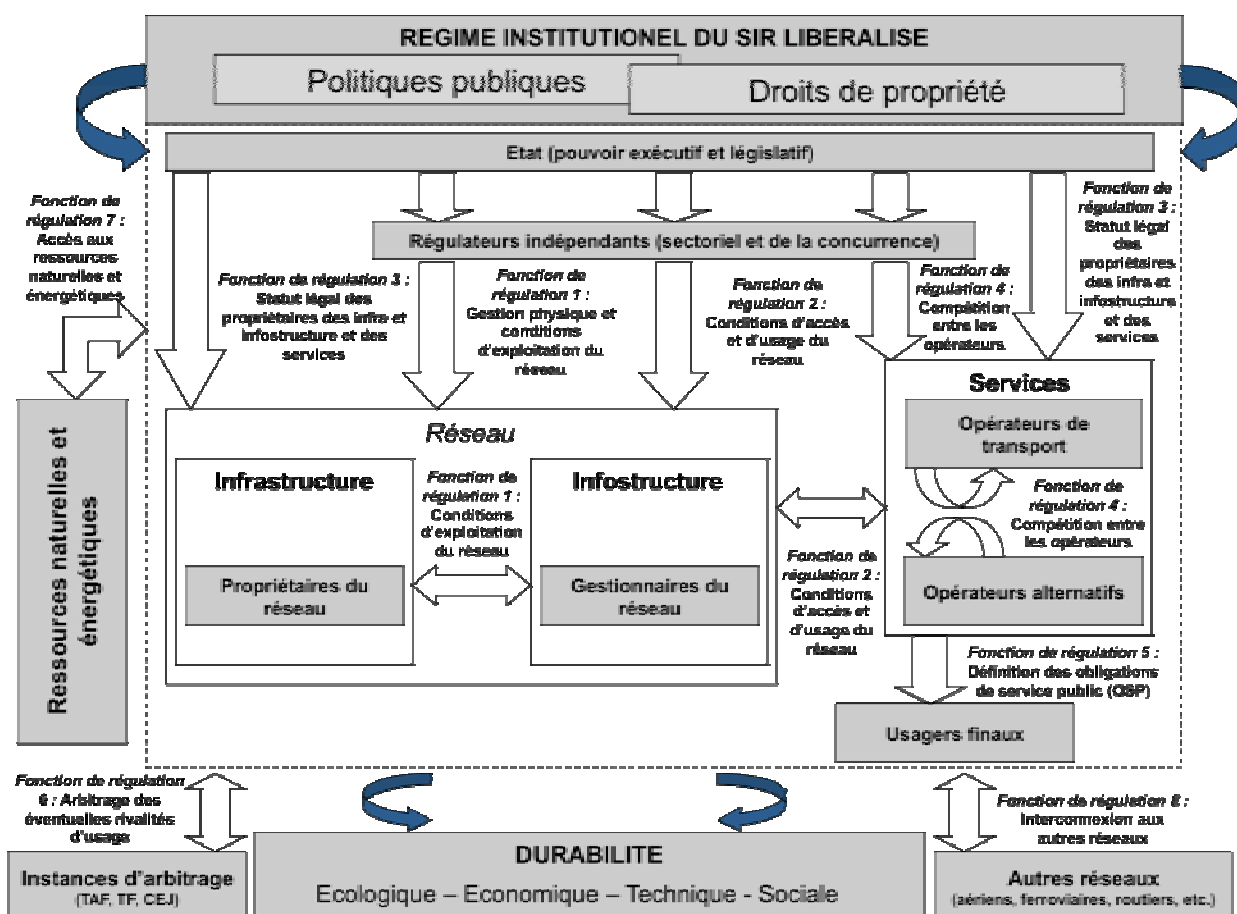


Figure 5 : les principales variables du cadre théorique du projet

Au travers de l'investigation des liens existant entre ces différentes catégories de variables (cf. figure 1), le projet de recherche aborde les deux questions suivantes :

Dans quelle mesure un changement du régime institutionnel du SIR du transport ferroviaire ou aérien (par exemple la libéralisation du trafic passager régional en 1996, la libéralisation du trafic du fret en 1999 ou la libéralisation du trafic passager aérien en 2001) transforme-t-il la configuration des acteurs et/ou les différentes fonctions de régulation au sein du secteur ?⁸

Quels sont les effets d'une transformation de la configuration des acteurs et/ou des différentes fonctions de régulation sur la durabilité technique, sociale, économique et environnementale du SIR ? En d'autres termes : comment et dans quelle mesure les changements des composants nationaux et/ou internationaux d'un régime institutionnel du secteur affectent-ils la durabilité des infrastructures de réseaux régionales et locales ?⁹

⁸ Cette première question est (partiellement) traitée dans le cadre du présent rapport (ainsi que dans les études de cas).

⁹ Cette seconde question est traitée dans les six études de cas (3 aériennes et 3 ferroviaires) réalisées dans le cadre de ce projet.

1.2. Champ empirique

Différentes hypothèses concurrentes concernant les effets des processus de libéralisation (voire de privatisation dans le cas du secteur aérien) seront donc testées empiriquement au travers d'un design de recherche comparatif comprenant trois études de cas (qui seront subdivisées en sous-études de cas) pour chaque secteur.

Pour le *secteur ferroviaire*, il s'agit de :

- trois grandes gares métropolitaines (Berne, Lucerne et Zürich) ;
- trois lignes de chemin de fer inter-métropolitaines (Lausanne-Genève, Bâle-Olten et Olten-Bienne-Neuchâtel) ;
- les deux axes transalpins (Lötschberg-Simplon et Gothard).

Pour le *secteur aérien*, il s'agit de:

- les trois grands aéroports internationaux (Genève-Cointrin, Zürich-Kloten, Bâle-Mulhouse);
- quatre aéroports régionaux (Lugano-Agno, Bern-Belp, Sion, Payerne) ;
- l'espace aérien national.

1.3. Structure du rapport

L'objectif du présent rapport consiste dans la présentation synthétique de l'important travail d'analyse de l'évolution historique des différentes étapes du régime institutionnel du secteur aérien, ceci à deux niveaux institutionnels : les régulations internationales et européennes, d'une part, et les régulations nationales (fédérales), d'autre part. Cette analyse historique sert ainsi :

- à mettre en perspective les changements que représente le processus de libéralisation par rapport aux autres changements historiques antérieurs ;
- à identifier les impacts du processus de libéralisation du secteur sur la configuration des acteurs ;
- à identifier plus finement les principaux impacts du processus de libéralisation du secteur sur les huit différentes fonctions de régulation.

Ce faisant, cette première étape de la recherche permet de reconstituer les principales caractéristiques du régime institutionnel du secteur dont il s'agira précisément d'analyser et de mesurer les effets sur la régulation des usages à l'échelle de toute une série d'infrastructures régionales et locales.

Le présent rapport est structuré comme suit :

Le chapitre 1 contient une description diachronique de l'évolution du réseau suisse depuis ses origines jusqu'à aujourd'hui, avec une focalisation sur la période de changement de régime entre 1980 et aujourd'hui.

Le chapitre 2 présente une synthèse de l'analyse diachronique des régulations internationales et européennes ayant un impact sur le secteur en Suisse.

Le chapitre 3 présente quant à lui une synthèse de l'analyse de l'évolution diachronique des composants fédéraux du régime institutionnel du secteur régulant le réseau suisse et décrit de manière plus approfondie les derniers changements en date résultant du processus de libéralisation.

Dans la conclusion, les principales caractéristiques du régime actuel sont brièvement rediscutées sous l'angle de leurs impacts empiriques potentiels ou probables sur différentes portions du réseau national. Pour ce faire, les différents périmètres des études de cas sont brièvement présentés et leur pertinence expliquée.

Références

- Barraqué, B. (Ed.). (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris: La Découverte.
- Barraqué, B. (2001). Les enjeux de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*(46), 70-75.
- Coen, D., Thatcher, M. (2005). The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*, 18(3), 329-346.
- Coen, D., Thatcher, M. (2008). Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49-71.
- Coutard, O., Hanley, R.E., Zimmerman, R. (Ed.). (2005). *Sustaining Urban Networks: The Social Diffusion of Large Technical Systems*. London & New York: Routledge.
- Csikos, P. (2010). *Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Suisse (1899-2009)*, Sion: Working Paper de l'IUKB, n°1/2010.
- Dubois-Taine, G. (Ed.). (2002). *Sustainable Urban Services*. Paris: PUCA.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.
- Gilardi, F. (2005). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors, *Swiss Political Science Review*, 11 (4): 139-167.
- Graham, S., Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London: Routledge.
- Héritier, A. (2002). Public-interest services revisited. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 995-1019.
- Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., Varone, F. (eds.), (2001). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn.

- Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., Varone, F. (eds.), (2003). *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F. (2007). Institutional regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability. In P. Knoepfel (Ed.), *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research* (pp. 455-506). Berlin: Springer.
- Knoepfel, P., Nahrath, S.. (2005). *The Sustainable Management of Natural Resources. From Traditional Environmental Protection Policies towards Institutional Natural Resource Regime (INRR)*. Chavannes-Renens: Cahier de l'IDHEAP 226.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*(598), 12-32.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation and Governance*(1), 271-294.
- Majone, G. (Ed.). (1996). *Regulating Europe*. London, New York: Routledge.
- Moss, T. (2000). Unearthing water flows, uncovering social relations: Introducing new waste water technologies in Berlin. *Journal of Urban Technology*, 7(1).
- Moyson, S., Aubin, D. (2010). *Analyse historique du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Belgique (1832-2009)*, Sion: Working Paper de l'IUKB, n°3/2010.
- Nahrath, S., Csikos P., Buchli F., Rieder M. (2008). Les impacts de la régionalisation et de la libéralisation sur la durabilité du secteur ferroviaire en Suisse. *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires* (72/73), 49-64.
- Nahrath, S., Csikos, P. (2007). Les impacts des processus de libéralisation sur la durabilité des grands services urbains : propositions pour un nouvel agenda de recherche. *Urbia - Les Cahiers du développement urbain durable*(5), 115-140.
- Nicol, L., Knoepfel, P. (2008). Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing Stocks. *Swiss Political Science Review*, 14 (1), 157-180.
- Rieder, M., Weidmann, U. (2010). *Analyse historique du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Suisse (1847-2009)*, Sion: Working Paper de l'IUKB, n°2/2010.
- Thatcher, M. (2002a). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics* 25(1): 125-147.
- Thatcher, M. (2002b). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6): 954-972.
- Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe, *Governance*, 18(3):347-373.
- Thatcher, M. (2007). Regulatory agencies, the state and markets: A Franco-British comparison, *Journal of European Public Policy*, 14(7):1028-1047.

Thatcher, M., Coen, D. (2008). Reshaping European regulatory space: an evolutionary analysis. *West European Politics*, 31(4), 806-836.

2. Description diachronique de l'évolution du réseau aérien suisse

2.1. Description des éléments constitutifs du réseau

Dans le langage courant, le « réseau aérien » est souvent associé à l'ensemble des destinations proposées par chaque opérateur sur la totalité des aéroports qu'il relie (e.g. le « réseau de Lufthansa ») ou à l'ensemble des destinations au départ d'un aéroport en particulier (e.g. le « réseau de l'aéroport de Genève »). Dans le cadre de ce travail, nous allons au contraire adopter une conception du réseau aérien centré sur ses composants, ceci dans une optique helvético-centrée. Selon cette acception, le réseau pourra être défini en tant qu'ensemble de composants matériels et immatériels, situé sur le territoire helvétique ou relevant en partie de sa souveraineté, et permettant le transport de personnes et de biens à destination ou au départ de la Suisse au travers d'interconnexions avec des réseaux similaires situés dans des pays tiers. Cette définition permet de considérer le réseau aérien par analogie à des réseaux physiquement plus aisément observables (chemin de fer, électricité, eau, etc.) ; les aéroports (aérodromes) étant ici les nœuds du réseau et les couloirs aériens les liens entre ces nœuds.

L'économie des réseaux nous permet, dans une perspective fonctionnaliste, de modéliser la structure du réseau sous forme de deux couches représentant une segmentation ou une stratification verticale des différents types d'activités (Currien, 2005) qui entrent en interaction en vue de faire fonctionner, de manière plus ou moins coordonnée, le réseau aérien :

- 1) *L'infrastructure* : représente la couche basse et est composée des infrastructures physiques du réseau (Currien, 2005 : 11). Dans le secteur aérien, il s'agit essentiellement des aéroports/aérodromes (pistes, aires de roulage, terminaux, installations logistiques, etc.), de l'espace et des axes de trafic aérien, et des installations de sécurité (balises, radars, etc.).
- 2) *L'infostructure* : représente la couche médiane où se déploient les « services de contrôle-commande, [...] et dont la fonction est [en théorie] d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure et de piloter celle-ci en vue de réaliser l'intermédiation promise par le réseau ; ces services sont intermédiaires au sens économique du terme, c'est-à-dire autoconsommés par le réseau » (Currien, 2005 : 9). Dans le secteur aérien, nous considérerons que l'infostructure comprend : le gestionnaire du réseau (services de la navigation aérienne) qui assure la sécurité des mouvements sur l'infrastructure aérienne (i.e. Skyguide SA), le coordinateur dans l'attribution des slots, les services d'assistance en escale (entretien des aéronefs, gestion des flux de bagages et de marchandises, services d'assistance au sol, affichage des horaires de vol, etc.). Il s'agit aussi de l'ensemble des composants cognitifs et des savoirs faire indispensables au fonctionnement d'un réseau (aiguilleurs du ciel, logisticiens, techniciens, etc.). L'ensemble de ces services sont « autoconsommés » par le réseau en ce sens qu'ils ne délivrent de prestations qu'à son unique attention et qu'ils sont donc spécifiquement orientés vers les besoins – réels ou supposés – du réseau. En l'absence du réseau, ces

services n'ont plus lieu d'être. Il existe donc une forte relation d'interdépendance mutuelle entre une infostructure dont l'existence et la pérennité des activités est basée sur l'existence et l'exploitation effective de l'infrastructure, et une infrastructure dont le fonctionnement opérationnel s'appuie totalement sur l'existence de services produits par l'infostructure. En effet, à titre d'illustration, un aéroport ne peut fonctionner sans des services de la navigation aérienne permettant de guider les aéronefs vers leur plateforme et sécuriser leurs mouvements.

2.1.1. Les éléments constitutifs de l'infrastructure

Dans ce travail, nous considérerons que les éléments suivants sont constitutifs de l'infrastructure :

Les *aérodromes* : surface définie sur terre ou sur l'eau, y compris les constructions et installations désignées comme installations d'aérodrome, servant au décollage, à l'atterrissage, à l'entretien et au stationnement d'aéronefs, au trafic des passagers et au transbordement de marchandises (art. 2 OSIA¹⁰). Concrètement, il s'agit des pistes d'atterrissage, des voies de roulage, des aires de parking, des terminaux, des installations de transbordement de personnes et de biens, des aires de maintenance, etc. En Suisse, on distingue trois catégories d'aérodromes en fonction de leur rôle : les *aéroports nationaux* ont pour but de raccorder la Suisse aux autres réseaux aériens européens et mondiaux (Figure 1), les *aérodromes régionaux* ont une vocation internationale et régionale (Figure 2), alors que les *champs d'aviation* (Figure 3), dont les héliports, sont destinés à l'aviation privée et à la formation des pilotes. On relèvera l'existence d'une quatrième catégorie, hybride, celle des *aérodromes militaires* (Figure 4), qui, sous réserve d'une priorité d'utilisation par l'armée et après accord de l'Office fédéral des exploitations des forces aériennes (OFEFA), sont ouverts à du trafic aérien de nature civile (art. 30 OSIA). A noter que le principe général de l'autorisation d'usage civil d'aérodromes militaires a été prévu dès l'origine de la Loi sur la navigation aérienne de 1948 (art. 38 LNA¹¹).

Le passage du statut d'aérodrome à celui d'aéroport implique une obligation légale d'admettre des usagers (art. 2 OSIA). Les aéroports sont ainsi des lieux ouverts au public, ce qui n'est pas nécessairement le cas des aérodromes ou des champs d'aviation dont l'utilisation peut être privative (e.g. exclusivité d'utilisation pour un ou plusieurs clubs d'aviation). Toute exploitation commerciale d'un aéroport/aérodrome est soumise à l'obtention d'une concession délivrée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (art. 10 ss OSIA) pour une durée de 50 ans pour les aéroports nationaux et 30 ans pour les aérodromes régionaux. L'obtention de la concession permet en particulier au concessionnaire de lever des taxes auprès des usagers et de disposer, si nécessaire, du droit d'expropriation (art. 36a LA¹² selon LEx¹³) de la propriété d'autrui en cas d'approbation des plan d'extension des infrastructures aéroportuaires par les autorités compétentes (DETEC, OFAC, cantons), extensions qui pourraient nécessiter des parcelles de terrain supplémentaires. La législation fédérale sur l'expropriation est

¹⁰ Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.

¹¹ Actuellement Loi fédérale sur l'aviation (LA), RS 748.0.

¹² Loi fédérale sur l'aviation (LA), RS 748.0.

¹³ Loi fédérale sur l'expropriation (LEx), RS 711.

d'ailleurs aussi applicable à la suppression totale ou partielle d'obstacles à la navigation aérienne (art. 41 al. 2 LA)¹⁴. L'exploitation d'un champ d'aviation est quant à elle soumise à l'obtention d'une simple autorisation d'exploitation de la part du DETEC (art. 17 ss OSIA). Ce dernier peut, dans certains cas, conditionner la délivrance de cette autorisation à une obligation limitée d'admettre à l'atterrissage et au décollage certains autres aéronefs dans la mesure où ces mouvements relèvent d'un « intérêt public » (art. 20 OSIA).

Les aéroports, aérodromes et champs d'aviation sont tous soumis à une obligation de définir un règlement d'exploitation de leur plateforme, document soumis à l'approbation de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Il doit contenir les prescriptions sur (art. 23 OSIA) : l'organisation de l'aérodrome, les heures d'ouverture, les procédures d'approche et de décollage, l'utilisation des installations de l'aérodrome par les passagers, les aéronefs et les véhicules terrestres ainsi que par les autres usagers, les services d'assistance en escale – définissant notamment condition d'octroi d'une licence d'exploitation de services aéroportuaires.

Les *installations d'aérodrome* : constructions et installations qui, du point de vue local et fonctionnel, font partie de l'aérodrome en raison de son affectation inscrite dans le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique et servent à son exploitation réglementaire et ordonnée (art. 2 OSIA). Il peut s'agir de certaines voies d'accès à l'aérodrome, d'installations de transfert modal (parking pour automobiles, gares CFF, etc.), des terminaux de livraison, murs ou haies de protection, antennes, etc. Un projet de construction de ce type d'installation annexe doit être systématiquement transmis à l'OFAC qui détermine si celui-ci doit être soumis ou non à un examen spécifique à l'aviation (art. 29 OSIA).

En 2008, on dénombre en Suisse 3 aéroports nationaux, 10 aéroports régionaux, 46 champs d'aviation, 5 aérodromes militaires et 23 champs d'aviation pour hélicoptères. L'emprise au sol de l'ensemble de ces infrastructures aéroportuaires correspond à 27 km² (OFS/OFAC 2008), soit environ 0,065% du territoire suisse (41'285 km²)¹⁵. Les trois aéroports nationaux comptent pour environ 16,8 km², les aérodromes régionaux pour 4,7 km² et les champs d'aviation pour 5,5 km². Une comparaison entre ces différents types d'aéroports nous montre que celui de Zurich compte pour 33% du total de l'emprise au sol, celui de Bâle-Mulhouse pour 20%, celui de Genève pour 10%, les aéroports régionaux pour 17% et les champs d'aviation pour 20%. La faible emprise au sol apparente de ces infrastructures est cependant trompeuse. En effet, si le besoin en « ressource sol » des aéroports et aérodromes s'explique par la nature d'un réseau dont la jonction des nœuds s'opère au travers de l'espace aérien (« ressource air »), il conviendrait, pour être exhaustif, de mentionner son emprise spatiale sur l'espace aérien qui s'avère sensiblement plus large que son emprise au sol et qui est susceptible de limiter, pour d'évidentes raisons de sécurité, des utilisations alternatives (e.g. bâtiment en hauteur, téléphériques, etc.). D'autre part, le réseau aérien a cela de particulier qu'il génère des nuisances non pas sur un périmètre limité à quelques mètres ou centaines de mètres autour des infrastructures, mais sur un périmètre territorial sensiblement élargi,

¹⁴ De tels obstacles peuvent être des bâtiments, téléphériques, lignes à haute tension, antennes, câbles et fils métalliques, etc. dont la présence peut constituer un danger pour la navigation aérienne ou gêner le bon fonctionnement d'installations de sécurité aérienne (Site Internet OFAC 2009).

¹⁵ Pour comparaison, mentionnons que l'emprise au sol du réseau de voies ferrées est estimée à 114 km² (0,28% du territoire) et celle du réseau routier à 741 km² (1,8% du territoire) (Areosuisse 2009).

conséquence des modes d'utilisation des aéroports/aérodromes (procédures d'approche, zones d'attente, etc.), de sorte que l'emprise au sol s'avère être un indicateur sensiblement incomplet. Pour l'association faîtière de l'industrie aéronautique suisse, Aerosuisse, le périmètre territorial de nuisances sonores – limité pour eux aux zones au sein desquelles les maxima définis par l'OPB¹⁶ sont dépassés – s'élèverait à 13 km², soit 50'000 habitants, à comparer aux 500 km (265'000 habitants) pour le réseau ferré et les 1'600 km (550'000 habitants) pour le réseau routier (Aerosuisse 2009).

Tableau 1 : Localisation et caractéristiques des principaux aéroports et aérodromes suisses

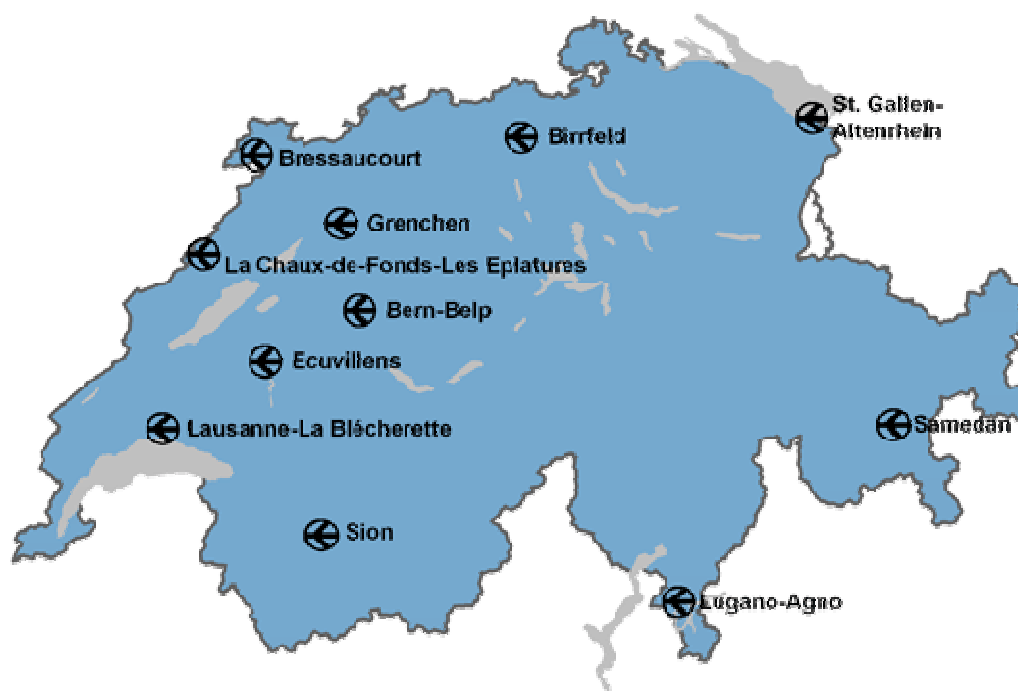
Localisation	Type	Début d'exploitation	Début trafic de lignes (civil)	Nombre de pistes en dur	Longueur de (s) piste(s) [m]	Nombre de piste en gazon	Longueur de piste(s) en gazon [m]
Aéroports nationaux							
Zurich	Aéroport national	1948	1948	3	3'700 / 3'300 / 2'500	-	-
Genève	Aéroport national	1922	1922	1	3'900	1	635
Bâle-Mulhouse	Aéroport national	1946	1946	2	3'900 / 1'820	1	630
Aérodromes régionaux avec trafic de ligne							
Bern-Belp	Aérodrome régional	1929	1929	1	1'400	1	650
Sion	Aérodrome régional	1935	1992	1	1'950	1	660
Lugano-Agno	Aérodrome régional	1947	1980	1	1'240	-	-
St. Gallen-Altenrhein	Aérodrome régional	1926	1985	1	1'425	1	600
Aérodromes régionaux sans trafic de ligne							
Birrfeld	Aérodrome régional	1937	-	1	690	1	690
Ecuvillens	Aérodrome régional	1953	-	1	800	-	-
Granges	Aérodrome régional	1931	-	1	1'000	2	700/450
La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures	Aérodrome régional	1912	-	1	1'060	-	-
Lausanne-La Blécherette	Aérodrome régional	1910	-	1	805	-	-
Samedan	Aérodrome régional	1937	-	1	1'800	-	-

Source : OFS/OFAC (2008)

¹⁶ Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), RS 814.41.

Figure 1 : Carte des aéroports nationaux

Source : Site Internet OFAC (2009)

Figure 2 : Carte des aérodromes régionaux (avec et sans trafic de lignes)¹⁷

Source : Site Internet OFAC (2009)

¹⁷ L'aérodrome jurassien de Bressaucourt (JU) est en cours de construction depuis 2008 et n'est ainsi pas encore entré en exploitation. Il fait suite à une démarche initiée dès 1983 par les pouvoirs publics locaux et des aéroclubs de la région en vue de la création d'un aérodrome dans le Jura.

Figure 3 : Carte des champs d'aviation

Source : Site Internet OFAC (2009)

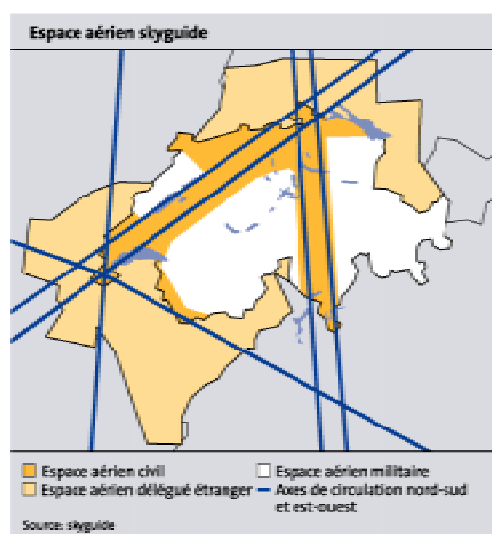
Figure 4 : Carte des aérodromes militaires avec utilisation civile

Source : Site Internet OFAC (2009)

L'**espace aérien** : Il s'agit d'un espace tridimensionnel représentant une aire de circulation où s'entrecroisent les voies aériennes, délimité par la projection verticale des frontières terrestres d'un État (Figure 5). « Conformément à l'OACI, l'espace aérien est subdivisé dans le monde entier en classes d'espace. La prestation de contrôle aérien est définie pour chaque classe, de même que les règles de vol qui s'y appliquent [(i.e. espace aérien supérieur : > 7357 m, ou inférieur : < 7357 m)]. On distingue les espaces aériens civil et militaire, chacun étant d'abord réservé à l'un des groupes d'utilisateurs » (Skyguide 2006 : 14, 32). L'unification du contrôle des espaces aériens civils et militaires en Suisse permet depuis 2001 d'en allouer les droits d'usage de manière plus souple aux différentes classes d'utilisateurs : durant certaines périodes de la journée, le trafic civil peut évoluer hors des routes aériennes dévolues à ce type de trafic et utiliser les zones habituellement dévolues au trafic militaire (Skyguide 2009a : 3). À noter que les aéronefs doivent être équipés de certains dispositifs (e.g. possibilité de communiquer par radiotéléphonie, être munis d'un transpondeur¹⁸ et ayant obtenu une autorisation spécifique du contrôle aérien) en vue d'être admis dans certaines classes d'espace – contraintes techniques d'accès (Skyguide 2006 : 11).

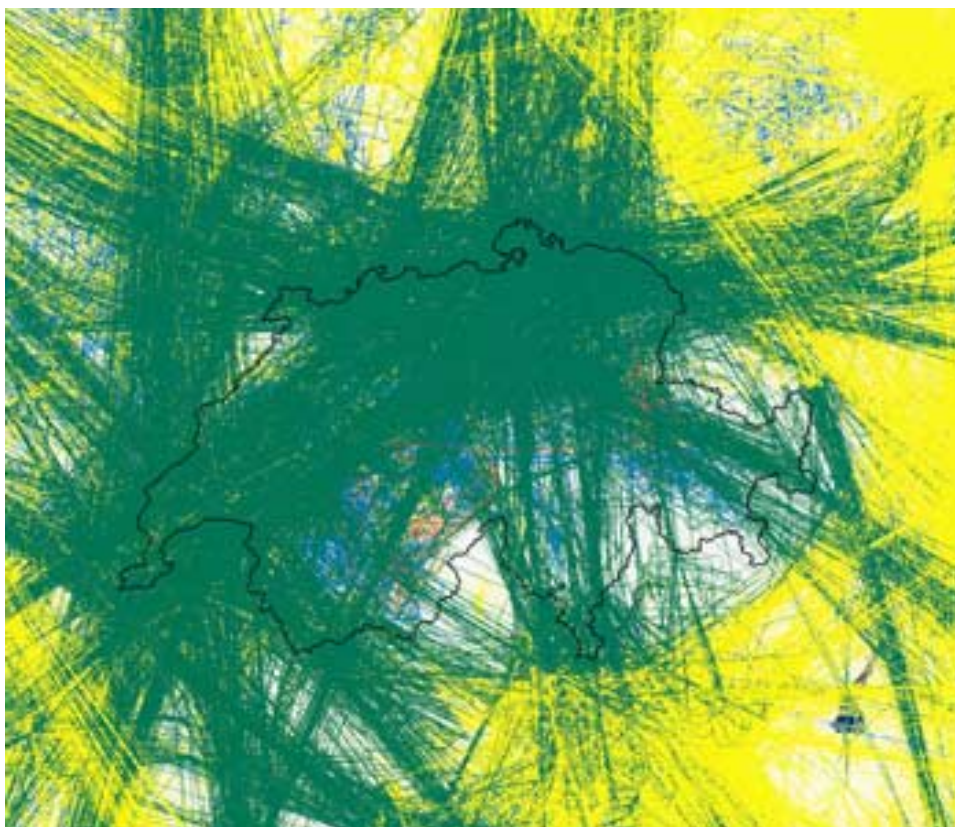
Les **axes de trafic** : Il s'agit des couloirs immatériels formés par des voies aériennes particulièrement fréquentées et découlant du trafic continental et intercontinental nord-sud et est-ouest (Figures 5 et 6). La Suisse comprend deux carrefours d'axes dont la circulation est considérée parmi la plus dense d'Europe (Figure 8). Ces axes engendrent de nombreux survols, montées et descentes, qui font de cet espace l'un des plus complexes d'Europe (Skyguide 2006 : 8). Cette complexité est accrue par une densité d'aérodromes pour l'aviation de loisirs supérieure à la moyenne le long de ces axes qui tend à compliquer l'usage simultané de ces portions restreintes de l'espace aérien par les utilisateurs privés, commerciaux (opérateurs aériens) et militaires (Forces aériennes). Cette situation étant susceptible de générer un certain nombre de rivalités entre usagers.

Figure 5 : Carte des espaces aériens civils et militaires et des axes de trafic



Source : Skyguide (2009a)

¹⁸ Le transpondeur (ou répondeur radar) est un appareil de bord qui correspond avec le radar secondaire et qui transmet au sol le code d'identification de l'avion (Source : Skyguide).

Figure 6 : Tracés radar d'aéronefs traversant l'espace aérien suisse¹⁹

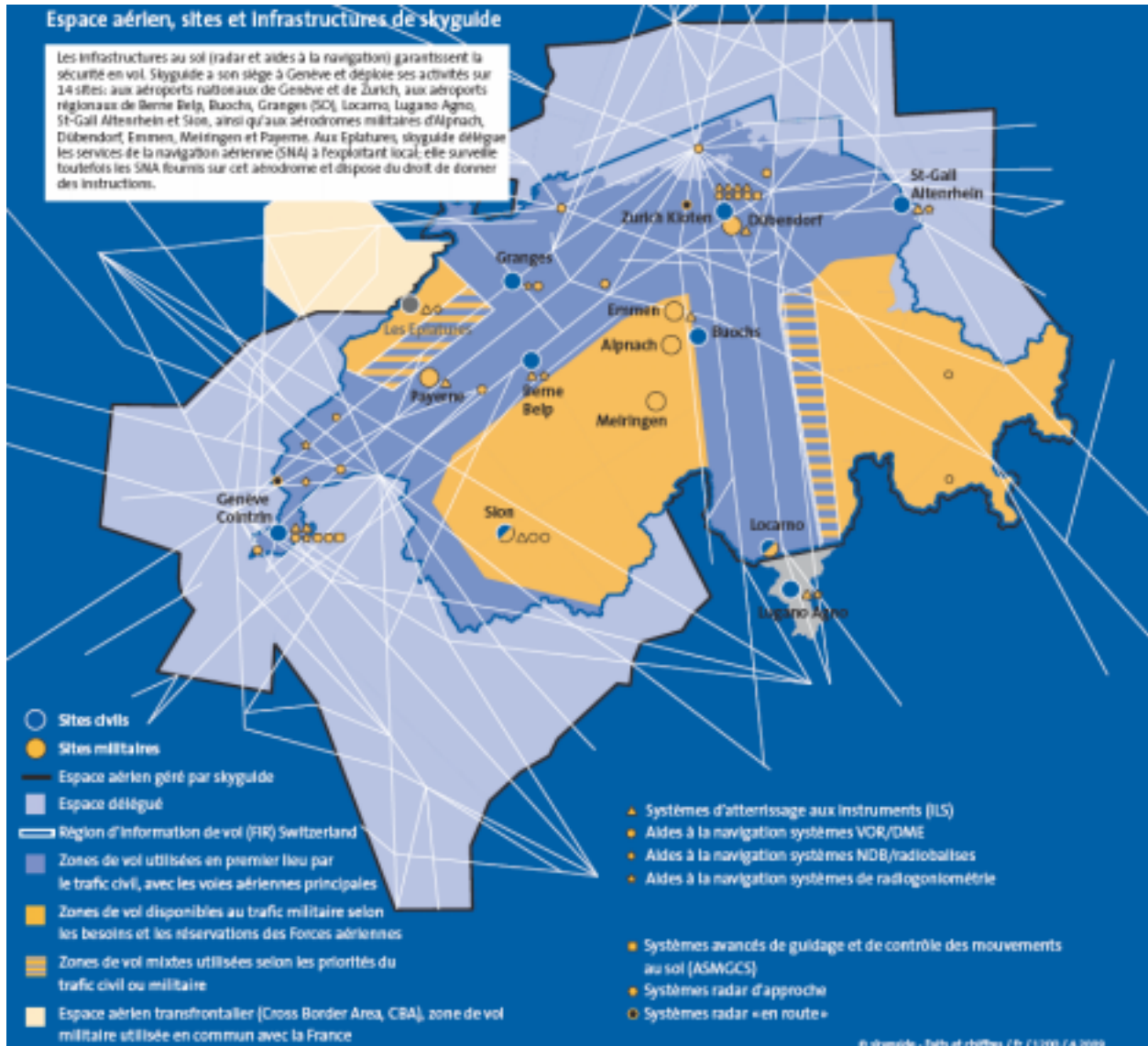
Source : Skyguide (2009a)

Installations de navigation aérienne: Il s'agit des installations radioélectriques de navigation et de transmission pour la gestion et l'exécution sûre du trafic aérien (art. 2 OSIA) (Figure 7). On en distingue trois types : la radiotéléphonie, les instruments de navigation et les radars. La radiotéléphonie permet d'assurer la communication entre les aéronefs et les services de la navigation aérienne. Les instruments de navigation au sol sont composés de balises permettant de communiquer par ondes radio des informations de vol aux aéronefs (e.g. VHF Omni-Directional Range (VOR)), en particulier dans des phases d'approche. Ils comprennent d'autre part des instruments d'assistance à l'atterrissage (e.g. Instrument Landing System (ILS) – atterrissage aux instruments). Enfin, les radars – au nombre de 8 et situés à Genève, Zurich, La Dôle et au Lägern - permettent la localisation radioélectrique des aéronefs en vue d'en obtenir une représentation visuelle à l'usage des services de la navigation aérienne. Ils permettent d'autre part la transmission de données de vols (numéro de vol, altitude et vitesse d'un aéronef) (Skyguide 2009a). La quasi-totalité de ce type d'infrastructures est propriété de Skyguide et géré par cette dernière. La présence de ces installations, outre le fait qu'elle améliore la sécurité dans la gestion de l'espace aérien, permet, au travers de développements technologiques, d'accroître les limites physiques de capacité de l'espace aérien par le biais, notamment, d'une réduction des espaces (distances) de sécurité nécessaires entre les aéronefs, et augmentent, *de facto*, la capacité théorique d'absorption de trafic du réseau – pour autant

¹⁹ Le tracé est daté du 8 septembre 2008 et symbolise en vert les vols civils contrôlés par Skyguide, en bleu les vols intérieurs civils et en rouge les vols militaires (Skyguide 2009a).

que les autres constituants de celui-ci (e.g. aéroports) ne forment pas de « goulots d'étranglement » s'ils s'avèrent être en situation de saturation.

Figure 7 : Carte des infrastructures de sécurité aérienne propriété de Skyguide



Source : Skyguide (2009a : 28)

2.1.2. Les éléments constitutifs de l'infrastructure

Après avoir présenté les éléments constitutifs de l'infrastructure, nous considérerons que les composants suivants seront quant à eux constitutifs de l'infrastructure :

Les *services de la navigation aérienne civils et militaires* : sont assumés en Suisse par Skyguide SA, entreprise de droit privé, propriété à plus de 99% de la Confédération, ils sont en charge de la sécurité aérienne dans l'espace aérien national et de quelques portions d'espaces aériens délégués par des États limitrophes. Skyguide fournit ses prestations aux aéroports nationaux de Genève et Zurich – mais pas à Bâle-Mulhouse qui est du ressort des autorités françaises –, aux aéroports régionaux de Berne-Belp, Buochs, Granges, Lugano-

Agno et Sion, ainsi qu'aux aérodromes militaires. Sur l'aérodrome de la Chaux-de-Fonds-Les Eplatures, les services de la navigation aérienne sont délégués à l'exploitant local qui reste supervisé par Skyguide. Sur les champs d'aviation, le contrôle aérien est généralement directement assuré par l'exploitant. L'Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA)²⁰ définit les tâches allouées à Skyguide qui se décomposent comme suit (art. 2 al. 2 et annexe) :

Service du contrôle de la circulation aérienne

- Contrôle régional de l'espace aérien suisse et, dans la mesure où des accords bilatéraux le prévoient, de l'espace aérien étranger proche de la frontière.
- Contrôle d'approche sur les aérodromes de Berne, Genève et Zurich ainsi que sur d'autres aérodromes désignés par l'office et ouverts au vol aux instruments ou pour autant que cela ait été convenu entre les États, dans l'espace aérien étranger proche de la frontière.
- Contrôle d'aérodrome sur les aérodromes de Berne, Genève, Lugano et Zurich ainsi que sur d'autres aérodromes désignés par l'office et ouverts au vol aux instruments.
- Régulation des flux de trafic de l'espace aérien suisse et, dans la mesure où des accords bilatéraux le prévoient, de l'espace aérien étranger proche de la frontière.

Service d'information de vol

Service d'alerte

- Service d'alerte et soutien des unités AIS aérodrome (Bureau central d'information et de conseil pour les équipages et les compagnies aériennes) dans cette tâche.

Service des télécommunications aéronautiques

Bureau de piste des services de la circulation aérienne (ARO - Guichet de Skyguide aux aéroports où les pilotes peuvent déposer leur plan de vol)

Service d'information aéronautique

Service technique concernant l'installation, l'exploitation et l'entretien des équipements de navigation aérienne ainsi que d'autres appareils installés à demeure par MétéoSuisse.

Service d'étalonnage aéronautique (vérification régulière et calibrage des instruments de vol)

Services spéciaux en vue de sauvegarder la souveraineté sur l'espace aérien

Service d'évaluation des procédures

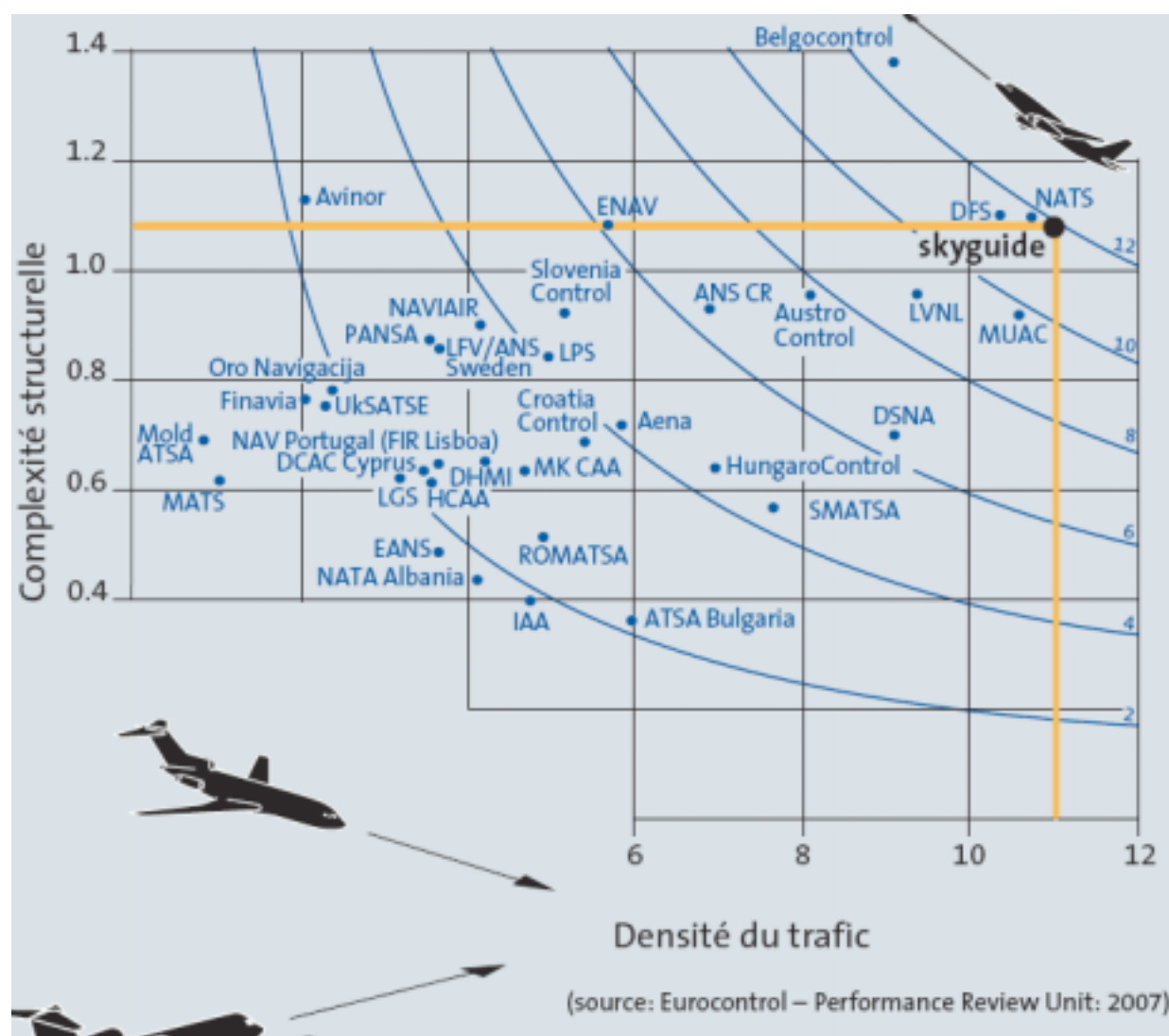
- Examen régulier des routes et des procédures d'approche et de décollage selon les règles du vol aux instruments, ainsi que leur élaboration et leur modification, à condition que cela réponde à une nécessité reconnue sous l'aspect opérationnel et que les services du contrôle de la circulation aérienne soient fournis par Skyguide ou par un organe qu'elle a mandaté à cette fin. En cas de doute, la décision appartient à l'OFAC.

Pour réaliser leurs tâches, les services de la navigation aérienne disposent d'outils de traitement de l'ensemble des données fournies par les dispositifs infrastructurels tels que les

²⁰ RS 748.132.1.

radars. Ces outils permettent l'interconnexion et l'échange de d'informations avec d'autres services de la navigation aérienne étrangers en vue d'assurer la continuité du suivi des aéronefs provenant d'autres espaces aériens. Comme évoqué précédemment, l'espace géré par Skyguide compte parmi les plus denses et structurellement complexes en comparaison européenne (Figure 8).

Figure 8 : Comparaison européenne de la complexité du trafic



Source : Skyguide (2009a : 9)

Coordinateur des slots : jusqu'alors assumé par l'opérateur aérien Swissair, puis par son successeur Swiss International Air Lines en lien avec l'OFAC et les conférences horaires de l'IATA, la tâche de coordinateur dans l'attribution des slots sur les aéroports de Zurich et Genève a été déléguée dès 2004 à une association, Slot Coordination Switzerland (SCS) (art. 2 Ordonnance sur la coordination des créneaux horaires²¹), dont les membres sont les aéroports de Zurich et Genève, des opérateurs aériens sous pavillon suisse (Swiss, EasyJet,

²¹ Ordonnance sur la coordination des créneaux horaires dans les aéroports (Ordonnance sur la coordination des créneaux horaires), RS 748.131.2.

Belair, EdelweissAir, etc.) et l'OFAC. La création de ce coordinateur découle des obligations suisses suite à l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien²² et du règlement (CEE) 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (règlement CEE No 95/93) (art. 4).

Les **services d'assistance en escale** : il s'agit de l'ensemble des services d'assistance au sol tels que l'entretien des aéronefs, gestion des flux de passagers, bagages ou marchandises, nettoyage, fourniture de carburant, etc. généralement fournis par des entreprises privées. Pour proposer leurs services sur une plateforme aéroportuaire, ces fournisseurs doivent être au bénéfice d'une licence d'exploitation délivrée par l'exploitant de l'aéroport. Depuis 2002, la délivrance de ce document, la procédure d'attribution et les règles de concurrence sont soumises à la législation européenne avec l'entrée en vigueur de l'accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien (art. 29 ss OSIA). L'organisation et l'exploitation des services d'assistance en escale sont régies par la directive européenne 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté.

2.2. Aperçu des différentes phases historiques de développement du réseau et des modes de financement

2.2.1. Évolution historique et financement de l'infrastructure et de l'infostructure du réseau

Historiquement, le réseau aérien s'est véritablement constitué dès la construction des premiers aéroports qui, comme nous l'avons mentionné précédemment, représentent les nœuds du réseau. Les premières initiatives dans le développement de ces *infrastructures* sont essentiellement revenues aux cantons, aux communes, aux entreprises privées et aux clubs aéronautiques qui ont, dès les années 1910 et jusqu'en 1945, assuré quasi-exclusivement la réalisation et le (co-)financement de ces plateformes ; la Confédération se contentant du financement dès 1931 des installations de sécurité et des services de la navigation aérienne en dehors du périmètre des aérodromes. A titre d'illustration, on peut citer l'aérodrome de Bern-Belp, réalisé et financé dès 1929 par une entreprise privée (Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG), ou l'aéroport de Genève réalisé et financé dès 1922 par le Canton de Genève. Jusqu'en 1945, ce ne sont ainsi pas moins de 9 aéroports et aérodromes régionaux (Lausanne-1910, La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures-1912, Genève-1922, St. Gallen-Altenrhein-1926, Bern-Belp-1929, Grenchen-1931, Sion-1935, Birrfeld-1937, Samedan-1937) et 7 champs d'aviation (Thoune-1915, Bex-1916, Yverdon-les-Bains-1935, Langenthal-1934, Bellechasse-1937, Schaffhausen-1937, Locarno-1939) qui sont réalisés au niveau local. On relèvera qu'à l'exception de l'aérodrome régional de Lugano-Agno, construit en 1947 – et de celui de Bressaucourt (JU) en cours de construction –, tous les aérodromes régionaux actuellement en service ont été réalisés avant 1945 et leur positionnement, souvent déterminé par les intérêts locaux/régionaux qui les finançaient n'ont pas débouché – à l'exception plus tard de Genève – sur leur conversion en aéroports nationaux, ces derniers ayant quasiment été réalisés *ex-nihilo*.

²² RS 0.748.127.192.68.

Ce n'est qu'en 1945 que la notion même d'aéroport d'importance nationale va émerger avec l'entrée de la Confédération dans le financement de ce type d'infrastructure au travers de l'arrêté du 22 juin 1945 établissant le programme général de la Confédération pour le développement des aérodromes civils. Ce texte va partir du constat que les infrastructures régionales de l'époque ne répondaient pas aux besoins de l'économie suisse et à ceux d'une industrie du transport aérien en pleine expansion, en particulier en termes de trafic intercontinental. Le Conseil fédéral va ainsi désigner Zurich comme lieu d'implantation d'un nouvel aéroport intercontinental que la Confédération va financer à hauteur de 35%, le reste des coûts étant assumés par le Canton de Zurich, la coopérative de l'aérodrome de Zurich, la Ville de Zurich et celle de Winterthur. Les autres aéroports continentaux de Genève et Bâle-Mulhouse et les aérodromes régionaux étant financés à hauteur de 30% des coûts des futures constructions ou extensions. Jusqu'en 1956, au travers de ce programme, la Confédération a alloué un total de 47,6 millions de francs de l'époque distribués aux aéroports/aérodromes de Zurich (27,1 mio), Genève (11,3 mio), Bâle-Mulhouse (8,9 mio), La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures (0,15 mio) et Sion (0,09 mio) (Conseil fédéral, 1956). Dès 1956, la Confédération constata que, contrairement à ses prévisions, le développement du trafic intercontinental n'a pas été exclusivement orienté par les opérateurs vers l'aéroport de Zurich, mais que Genève l'avait parfois même distancé en la matière. C'est ainsi qu'une révision de l'arrêté de 1945 permit le subventionnement (35%) de l'aéroport de Genève en tant que plateforme intercontinentale en vue d'en améliorer les installations.

On constate donc que la politique de 1945 de la Confédération a eu deux effets principaux : en premier lieu, elle a permis l'émergence de trois aéroports d'importance nationale et décentralisés - au lieu d'une unique plateforme centrale - qui se sont avérés être les principaux bénéficiaires des subventions, ajoutant ainsi un échelon national au réseau aérien suisse jusqu'alors essentiellement de portée régionale. En second lieu, cette politique fédérale n'a pas profité aux aéroports régionaux qui n'ont que très marginalement bénéficié de ces subventions de construction. Ceci peut probablement s'expliquer, comme nous l'avons montré auparavant, par le fait que le réseau d'aéroports régionaux était déjà constitué lorsque la Confédération a mis en place sa politique en matière d'infrastructures aéroportuaires et que les acteurs publics et/ou privés en charge de leur exploitation n'étaient pas incités à apporter leur part de 70% pour le financement d'infrastructures qui risquaient (1) de se voir concurrencées par les aéroports nationaux naissants, conçus sous une forme décentralisée, et susceptibles de drainer un nombre important de passagers de leur région, (2) d'être peu attractives au vu des stratégies commerciales des opérateurs aériens essentiellement concentrées sur les liaisons entre grandes villes, (3) et enfin, d'être inadaptées techniquement aux futures évolutions des aéronefs exploités par les grands opérateurs émergents. A noter que la Confédération n'a jamais pris de participation au capital de ces infrastructures aéroportuaires de nature civile - à l'exception de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse -, mais s'est toujours uniquement contentée de la propriété des aérodromes militaires.

La politique de subventions fédérales à fond perdus envers les aéroports/aérodromes cesse dès 1985 et un système de prêts à taux préférentiel, jusqu'à concurrence de 10 % à 20% d'une partie des coûts de réalisation ou renouvellement d'installations, va persister jusque dans les années 1990 (Conseil fédéral 2004 : 1721). A partir de fin 1999, la Confédération abandonne

définitivement sa politique de prêts (art. 2 al. 2 Arrêté fédéral du 3 décembre 1990 concernant l'octroi de prêts pour les travaux du programme d'aménagement 1988-1995 de l'aéroport de Genève). On peut émettre l'hypothèse que cette décision découle du fait que dès la fin des années 1990, les principaux aéroports suisses sont, pour la plupart, financièrement autonomes et génèrent, comme nous le verrons plus loin, une part toujours plus importante de leurs revenus au travers d'activités annexes à l'aviation telles que la location d'espaces pour la restauration, des commerces, des bureaux, parkings, etc. leur permettant de procéder à un financement croisé des activités proprement aéroportuaires souvent déficitaires²³. Pour les années 2000, les chiffres avancés par la faîtière de l'industrie du transport aérien helvétique, Aerosuisse, concernant les reliquats de subventions fédérales touchés par le secteur aérien suisse dans son ensemble se montent à environ 90 millions de francs annuellement²⁴, à mettre en perspective avec les 7,5 milliards de francs annuels consacrés aux transports publics (Aerosuisse 2009).

Les années 1990-2000 sont aussi être marquées par des modifications significatives de la structure de propriété et de financement des deux plus importantes plateformes aéroportuaires du pays. Dans le cas de Zurich on assiste, en 1999, à l'accord du Conseil cantonal zurichois et du souverain à une autonomisation de l'aéroport, suivie par une fusion en 2000 entre la société immobilière propriétaire des infrastructures (FIG) et l'entité de direction, puis la même année, à une privatisation de la nouvelle entité fusionnée qui verra une part majoritaire de son capital être introduite à la Bourse suisse. Dans le cas de l'aéroport de Genève, celui-ci va être transformé en 1994 par le Grand conseil genevois en « Établissement public autonome », doté d'un texte de loi spécifique²⁵ et d'un conseil d'administration. Dès 2007, la propriété des infrastructures va être transférée des mains du Canton de Genève vers l'établissement public autonome de l'aéroport, accentuant, comme nous allons le voir plus loin, l'autonomie financière de ce dernier.

En termes d'*infostructure*, les services de la navigation aérienne (services de radiocommunication maritime et du contrôle aérien) ont, dès leur origine en 1931 et jusqu'en 1987, été délégués à l'entreprise privée Radio-Suisse SA qui exécutait un mandat de la Confédération. Dès 1988, cette ancienne structure est abandonnée et une nouvelle société, Swisscontrol SA, est dès lors chargée d'organiser et d'assurer les services du contrôle aérien civil dans l'espace aérien suisse et dans les zones étrangères qui lui sont déléguées (i.e. gestion des mouvements sur le réseau – décollage, atterrissage, transit). Jusqu'en 1995, la Confédération est propriétaire des installations de navigation aérienne (infrastructure) et couvre, depuis la Loi sur la navigation aérienne (LNA) de 1948, les coûts de ces services en dehors du périmètre des aéroports/aérodromes. Ces derniers financent quant à eux les prestations de contrôle aérien aux abords de leurs plateformes respectives.

²³ A titre d'illustration, en 2008, 50% du chiffre d'affaires de 281 millions de francs de l'Aéroport international de Genève est généré par des activités non aéronautiques (Source : AIG 2009). Ce pourcentage est similaire dans le cas de l'aéroport de Zurich.

²⁴ Aerosuisse inclut dans ce montant les dépenses pour des organisations internationales de l'aviation, certains postes concernant la sécurité aérienne, la surveillance (OFAC), la formation, Eurocontrol, et l'acquisition d'avions (Aerosuisse 2009).

²⁵ Loi sur l'aéroport international de Genève (LAIG).

L'année 1996 marque un premier changement profond des modes organisationnels et du financement des services de la navigation aérienne. En premier lieu, la Confédération cesse de financer ce service et décide que Swisscontrol SA doit entièrement autofinancer ses activités au travers de redevances versées par les bénéficiaires de ses prestations (i.e. opérateurs). La Confédération décide d'autre part de transférer la propriété de l'ensemble des installations de navigation aérienne (infrastructure) en sa possession à Swisscontrol SA en échange d'une participation à son capital (art. 19 OSNA²⁶) de plus de 99%. L'entreprise déménage alors son siège de Berne à Genève.

Dès 2001, on assiste au second plus important changement dans l'organisation des services de la navigation aérienne avec la prise de succession de Swisscontrol SA par Skyguide SA, entreprise de droit privé, toujours propriété à plus de 99% de la Confédération. Si elle répond aux mêmes impératifs d'autofinancement et qu'elle se doit de remplir son mandat sans but lucratif, cette nouvelle entité intègre sous le même toit la gestion du trafic aérien civil et militaire. Aux côtés des opérateurs aériens civils, les Forces aériennes suisses deviennent des usagers à part entière de Skyguide et perdent leur autonomie en matière de gestion de l'espace aérien qui leur est alloué.

On peut constater, en résumé, que le réseau aérien suisse a relativement peu évolué en termes spatiaux depuis 1945-1950, dans la mesure où les principales plateformes aéroportuaires nationales et régionales ont été construites jusqu'à cette époque. Les modes de financement ont par contre, quant à eux, sensiblement évolué. L'expansion de l'aviation commerciale, et les besoins infrastructurels qui l'accompagnaient, ont bénéficié d'investissements importants de la part des pouvoirs publics et en particulier de la Confédération qui a tenté, au travers de subventions, de piloter le processus de définition et de création du réseau d'aéroports nationaux. Ce mode d'action a perduré jusque au milieu des années 1980 où il a été converti en système de prêt à taux préférentiels. Les années 1980 semblent ainsi être une période charnière où la Confédération a débuté la restructuration de ses modes d'implication dans le secteur aérien qui a en outre débouché sur la mise sur pied d'une société anonyme de droit privé pour la gestion de l'espace aérien (Swisscontrol) qui, même si elle restait financée par la Confédération, possédait les caractéristiques juridique nécessaire à une autonomisation financière future. Les années 1990 marquent quant à elles le véritable désengagement de la Confédération dans le secteur aérien avec la fin des prêts préférentiels accordés aux propriétaires/exploitants des aéroports/aérodromes, la fin du financement des prestations de services de la navigation aérienne, l'autonomisation financière (autofinancement) et matérielle (transfert des installations) de Swisscontrol SA, et enfin, le détachement des services de contrôle aérien militaire du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et leur transfert vers la nouvelle Skyguide SA.

On peut relever un phénomène relativement similaire de la part des cantons propriétaires des aéroports qui, comme nous l'avons vu précédemment, ont, depuis les années 1990-2000, mené des procédures d'autonomisation et/ou de privatisation de ces infrastructures, ceci après de nombreuses années de subventionnements, souvent massifs, de leur développement. Cette période coïncide d'ailleurs, comme nous le verrons plus avant dans ce travail, avec les deux

²⁶ Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA) 748.132.1.

phases de libéralisation du trafic aérien interne (1998) et entre la Suisse et l'Union européenne (2002).

2.2.2. Principes d'accès aux sources de financement pour les propriétaires des infrastructures de réseaux

Les mutations des structures organisationnelles et financières au sein de l'infrastructure et de l'infostructure n'ont pas été sans conséquences quant à l'accès aux sources de financement pour les propriétaires de ces entités du réseau.

Au sein de l'infrastructure, l'abandon des subventions et des prêts préférentiels ainsi que l'autonomisation ont mené les aéroports de Zurich et Genève à se tourner vers des modes de financement en dehors des instances publiques. Pour l'aéroport de Zurich, sa transformation en société anonyme (dépendant du CO²⁷) unifiée et son entrée en Bourse lui a facilité l'accès aux marchés obligataires en vue de financer une partie de son expansion. A cela s'ajoute le fait que la nouvelle entreprise ainsi constituée a développé des sources de revenus annexes, tant dans le domaine aéronautique - en participant notamment à la construction et/ou à l'exploitation d'aéroports au Venezuela (Isla de Margarita), en Inde (Bangalore), au Brésil (São Paulo), au Chili (Puerto Montt, Calama, La Serena), au Honduras (Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba and Roatán), ou en Colombie (Bogotá) – que dans le domaine non-aéronautique en développant des surfaces commerciales, en exploitant des parkings, en créant des espaces de bureaux, voire en convertissant un terminal excédentaire en espace de conférences (Aéroport de Zurich, 2009). Cette dernière source de revenu représentant plus de la moitié du chiffre d'affaires de l'aéroport.

Pour l'aéroport de Genève, sa transformation en « établissement public autonome » en 1994 lui permettait déjà de contracter lui-même et à son propre nom des emprunts destinés au financement de ses investissements (art. 34 LAIG²⁸). Le transfert en sa faveur de la propriété de ses propres infrastructures obtenue en 2007 lors d'une votation populaire cantonale lui ouvre dès lors plus aisément l'accès à des sources de financement externes à l'État, dans la mesure où les biens-fonds en sa possession peuvent être mis en gage. A l'image de l'aéroport de Zurich, celui de Genève va lui aussi fortement développer ces dernières années les revenus non-aéroportuaires tels qu'espaces de restauration, boutiques, espaces « tax free shop », etc.

On peut d'autre part relever que les propriétaires des aéroports et de certains aérodromes bénéficient de régimes juridiques particuliers, dans le domaine douanier et concernant la législation sur le travail, qui facilitent le développement d'activités non-aéronautiques qui contribuent à leur financement. Ainsi, le législateur fédéral a décidé, depuis 1950 dans l'ODA²⁹, que des opérateurs alternatifs, exploitants des surfaces commerciales au sein de zones spécifiques des aéroports nationaux et de certains aérodromes, bénéficient du statut de zone-franche de ces infrastructures pour la vente de produits francs de taxes (TVA, impôts sur le tabac et l'alcool) au départ de la Suisse (réservé aux aérodromes douaniers de Berne-Belp, Genève-Cointrin, Lugano-Agno et Zurich-Kloten; Bâle-Mulhouse quant à lui soumis au droit

²⁷ Code des obligations (CO), RS 220.

²⁸ Loi sur l'aéroport international de Genève (LAIG).

²⁹ Ordonnance douanière du 7 juillet 1950 sur la navigation aérienne, ODA (abrogée en 2006 suite à l'adoption de la nouvelle Ordonnance sur les douanes (OD), RS 631.01.)

français) (art. 17, al. 1, LD³⁰). En termes de législation sur le travail, le législateur fédéral (et le souverain) ont ancré dès 2006 dans OLT³¹ le statut spécial dont bénéficient les opérateurs alternatifs (i.e. commerces) et aérien (i.e. compagnies aériennes) situés/actifs dans les aéroports/aérodromes³² de Berne-Belp, Genève Cointrin, Lugano-Agno, Sion, Saint-Gall-Altenrhein, Zurich-Kloten, leur permettant de bénéficier de jours et horaires d'ouverture étendus (e.g. ouverture le dimanche).

Au sein de l'infrastructure, l'exigence pour Swisscontrol SA, puis Skyguide SA, d'autofinancer leurs activités de services de la navigation aérienne (art. 9 et 13 OSNA) permet d'établir dès 1996 le principe de l'utilisateur-payeur. Les opérateurs aériens civils deviennent ainsi ses principaux clients³³ au travers des redevances (de route ou d'approche) dont ils doivent s'acquitter, rejoints dès 2001 par les Forces aériennes suisses (Graphique 1). En termes de financement externe, le fait que l'entreprise soit une société anonyme et qu'elle soit propriétaire de ses installations et biens-fonds lui facilite l'accès à des prêts bancaires et à des emprunts obligataires sur les marchés financiers (Skyguide 2004). Elle peut d'autre part, comme en 2004 (50 millions), faire ponctuellement appel à son actionnaire majoritaire, la Confédération, en vue de procéder à une augmentation de capital (AFF 2009) en cas de sous-dotation manifeste. On peut noter que la conversion des opérateurs aériens de simples utilisateurs à clients à part entière de Skyguide est susceptible de mettre sous pression cette dernière, dans la mesure où au sein d'une industrie telle que l'aviation civile, chroniquement déficitaire et destructrice de capital, la pression à la baisse du prix des prestations externes – y compris sécuritaires – peut affaiblir la capacité d'autofinancement de fournisseurs tels que les services de la navigation aérienne. Pour contrebalancer cet argument, précisons cependant que l'Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA) (art. 12) prévoit que les tarifs de Skyguide doivent être approuvés par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), qui assure la régulation des prix des prestations par analogie à la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr³⁴). Il existe ainsi un certain « garde-fou » à ce niveau. Les discussions actuelles concernant la tarification des services de la navigation aérienne font apparaître une volonté de faire évoluer le modèle vers une tarification en fonction des prestations effectives³⁵, ce qui tendrait potentiellement à faire augmenter le prix des prestations facturées à l'aviation privée et d'affaires (aviation légère) – qui bénéficie actuellement de tarifs favorables, voire de services gratuits – et faire

³⁰ Loi sur les douanes (LD; RS 631.0).

³¹ Ordonnance 2 relative à la loi sur le travail (OLT 2) (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs), RS 822.112.

³² Ordonnance du DFE concernant la désignation des gares et aéroports visés à l'art. 26a, al. 2, de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, RS 822.112.1.

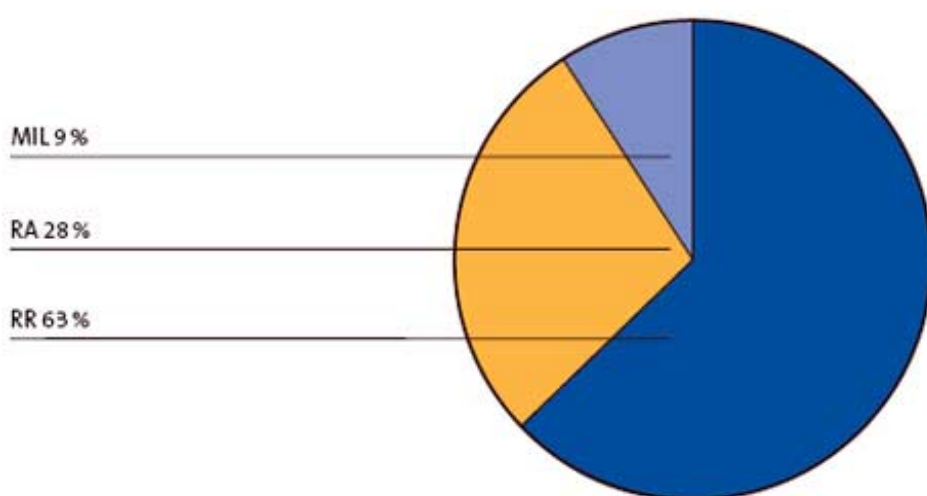
³³ Les principaux clients de Skyguide sont, en 2008, les compagnies aériennes Swiss International Air Lines, Lufthansa, EasyJet, Air France et Ryanair qui génèrent collectivement plus de 44% de son chiffre d'affaires. Le reste des recettes provient de différentes autres compagnies aériennes, dont aucune ne représente plus de 3,4% du chiffre d'affaires, et des Forces aériennes suisses (9%) (Skyguide 2009a).

³⁴ RS 942.20.

³⁵ Actuellement, les redevances de route sont prélevées par Eurocontrol puis transférées à Skyguide. Elles sont calculées selon une formule spéciale définie par Eurocontrol: *poids de l'aéronef x distance parcourue x tarif unitaire*. Les redevances d'approche sont, quant à elles, perçues par les aéroports via les taxes d'aéroport. Elles sont calculées selon la formule suivante: *poids de l'aéronef x nombre d'approches x tarif unitaire* (Skyguide 2009b). On notera que le poids de l'aéronef est une composante essentielle de la formation du prix de la prestation, alors même que la gestion du vol pour un aéronef lourd ne prend pas nécessairement beaucoup plus de temps aux services de la navigation aérienne que la gestion d'un vol d'aviation légère.

diminuer les tarifs pour les opérateurs aériens commerciaux exploitant des aéronefs lourds. On peut penser que cette éventuelle modification des critères de facturation des coûts pourrait détourner l'aviation légère des principales plateformes aéroportuaires suisses – où Skyguide délivre ses prestations – et ainsi dégager des capacités supplémentaires pour les opérateurs aériens commerciaux sur ces infrastructures (e.g. Genève-Cointrin). D'autre part, il convient de mentionner que les prestations de Skyguide en faveur des aéroports régionaux ne couvrent pas les coûts effectifs des services, de même que les prestations fournies par l'entreprise au sein des espaces aériens délégués par l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie ne sont pas ou seulement partiellement rémunérées par ces États respectifs (Skyguide 2009b).

Graphique 1 : Structure des produits des services de la navigation aérienne (Skyguide SA) en 2008



MIL: Redevance militaire (Forces aériennes suisses); RA: Redevances d'approche (phases d'atterrissage ou de décollage); RR: Redevances de route (vols de transit ou survols).

Source : Skyguide (2009a)

Au vu de ce qui précède, on constate que les modes de financement de l'infrastructure et de l'infrastructure ont passé d'une logique par laquelle l'État, essentiellement au niveau cantonal et fédéral, constituait pratiquement le seul pourvoyeur de fonds – par le biais de subventions à fonds perdus, prêts, etc. –, à une logique de basculement du financement vers une structure de marché (i.e. l'utilisateur devient client – « clientélisation » – et le financement se fait par le biais des marchés). Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce basculement s'est opéré dès que certaines infrastructures (aéroports de Zurich et Genève) ont permis de dégager des rendements non négligeables.

2.3. Évolution et intensité des usages du réseau

En s'intéressant aux deux usages principaux du réseau qui sont le transport de passagers et de fret, les statistiques (Tableau 2) en la matière depuis 1950 nous permettent à ce stade de tirer un certain nombre de constat et d'hypothèses explicatives.

Pour les *aéroports nationaux*, on constate une importante progression des mouvements de trafic jusque dans les années 1970 (+484% entre 1950 et 1970), poussée par les développements technologiques dans l'industrie aérienne et la « massification/démocratisation » de ce mode de transport. Des années 1970, jusqu'au milieu des années 1980, cette évolution ralenti passablement (+30% entre 1970 et 1985). Lorsque l'on connaît la dépendance de l'activité des opérateurs aériens aux prix du kérosène, on peut faire l'hypothèse que cette tendance est en partie liée aux deux premiers « chocs pétroliers » de 1973 et 1979. De 1985 à 2000, on assiste à un doublement du nombre de mouvements (+118%). C'est la période pendant laquelle l'aéroport de Zurich va clairement s'imposer comme première plateforme suisse, profitant en cela de la formidable expansion de l'opérateur national Swissair qui va, dès les années 1990 en faire son « hub ». Une dépendance similaire va émerger dans le cas de l'aéroport de Bâle-Mulhouse avec l'opérateur Crossair qui va en faire sa plateforme principale. Genève, au contraire, ne va pas bénéficier de l'installation d'une base d'opérateur mais conservera une diversité d'usagers qui ne contribueront certes pas à une hausse subite des mouvements sur sa plateforme, mais permettront à l'aéroport d'afficher une hausse de son trafic relativement constante et pérenne. On constate d'ailleurs que la libéralisation du trafic aérien au niveau interne (1998) et entre la Suisse et l'UE (2002) semble avoir essentiellement profité à la plateforme genevoise dans la mesure où, entre 1998 et 2007, elle affiche une progression des mouvements de +22 %, alors que dans le même temps, Bâle-Mulhouse voit son trafic baisser de -30% et Zurich de -11%. Globalement, on constate que l'apogée du trafic des principaux aéroports nationaux se situe en 2000 et, depuis cette date, ce niveau ne sera plus jamais atteint. L'un des facteurs déterminant pour expliquer cette baisse est certainement à voir dans la faillite de Swissair en 2001 et par le redimensionnement drastique de la compagnie Swiss International Air Lines qui a pris sa succession. L'effet de la libéralisation du trafic a certainement eu un effet d'amortisseur de cette chute (e.g. arrivée dès 1998 d'EasyJet à Genève), mais il n'est, à ce stade, pas possible d'aller plus loin dans ce type d'affirmations.

S'il n'existe pas de statistique en Suisse pour les mouvements spécifiquement issus du trafic de fret – dans la mesure où le fret est généralement transporté simultanément à des passagers, sauf pour quelques opérateurs spécifiques (e.g. FedEx, DHL, Air France Cargo-KLM Cargo, etc.) -, on peut relever (Graphique 4) que l'année 2001 marque une chute importante des volumes transportés. On peut émettre l'hypothèse que l'opérateur principal de fret au départ de la Suisse devant être Swissair, sa faillite et le redimensionnement de la flotte et des destinations de sa successeur Swiss International Air Lines ont passablement réduit les capacités de transport (au travers de Swiss WorldCargo) au départ de la Suisse, incitant peut-être les usagers finaux à se tourner vers d'autres aéroports pour leurs expéditions.

Pour les *aérodromes régionaux*, on constate que ceux-ci vont bénéficier d'une expansion du trafic équivalente aux aéroports nationaux entre 1950 et 1970 (+457%). Les crises des années 1970-1980 vont par contre avoir un impact sensiblement plus important sur eux avec un effondrement du trafic de -71% entre 1970 et 1980. L'année 1980 va coïncider avec l'ouverture de l'aérodrome de Lugano-Agno au trafic de ligne, ce qui va lui permettre de rapidement devenir la première plateforme régionale de Suisse devant Bern-Belp. On peut d'autre part relever qu'entre 1985 et 1996, les aérodromes régionaux seront en expansion

constante de trafic (+137%). Dès 1996 le trafic baisse drastiquement de sorte qu'une comparaison 1996-2007 fait apparaître une chute de -62%, essentiellement imputable aux plateformes de Lugano-Agno et Bern-Belp. Si la première phase de libéralisation (1998) semble avoir quelque peu freiné la baisse du trafic jusqu'en 2000, les années suivantes marquent l'effondrement des mouvements, de sorte qu'en 2007, les statistiques de trafic montrent un niveau inférieur à celui des années 1970, époque où seul Berne-Belp accueillait du trafic régulier. Quelques hypothèses explicatives de ce phénomène seraient (1) que la fin du monopole de Swissair en 1998 et de son engagement à une desserte équilibrée du territoire a péjoré la situation des aérodromes régionaux ; (2) que la création en 2002 d'une nouvelle compagnie intercontinentale Swiss International Air Lines sur les bases de la compagnie régionale Crossair a fait disparaître un opérateur actif sur ce type de plateforme ; (3) les opérateurs étrangers ont, suite à la libéralisation, essentiellement orienté leurs activités sur les aéroports nationaux au déterminant des plateformes régionales ; (4) les plateformes régionales, du fait de la baisse de l'offre d'opérateurs, ont perdu en attractivité auprès des usagers finaux qui se sont déplacés vers les aéroports nationaux ou étrangers (e.g. Milan pour le Tessin) ; (5) que la concurrence modale, avec notamment l'expansion de l'offre de trains à grande vitesse (e.g. TGV) a probablement contribué à affaiblir la position régionale de ces aérodromes.

Tableau 2 : Mouvements du trafic³⁶ de lignes et charter depuis 1950 sur les principaux aéroports et aérodromes suisses³⁷

	Mouvements									
	Total	Aéroports nationaux				Aérodromes régionaux				
		Total	Basel-Mulhouse ¹	Genève	Zürich	Total	Bern-Belp	Lugano-Agno	Sion	St.Gallen-Altenrhein
Mouvements du trafic de lignes et charter										
1950	31'492	30'696	2'465	12'859	15'372	796	796	0	0	0
1960	94'769	92'772	13'533	29'967	49'272	1'997	1'997	0	0	0
1970	183'932	179'494	19'936	62'988	96'570	4'438	4'438	0	0	0
1980	213'099	211'813	23'911	69'508	118'394	1'286	1'042	228	16	0
1985	248'018	233'692	31'336	74'208	128'148	14'326	2'781	11'527	18	0
1990	335'691	312'710	48'759	91'480	172'471	22'981	6'677	16'304	0	0
1995	399'232	368'444	60'458	99'135	208'851	30'788	11'053	17'730	270	1'735
1996	428'430	394'485	67'991	102'137	224'357	33'945	12'492	18'685	444	2'324
1997	442'099	414'707	72'614	100'476	241'617	27'392	11'273	13'796	383	1'940
1998	465'405	437'990	81'140	105'281	251'569	27'415	11'652	13'326	452	1'985
1999	505'121	477'467	96'866	110'350	270'251	27'654	11'351	13'241	484	2'578
2000	537'813	509'584	99'590	118'950	291'044	28'229	12'489	12'017	530	3'193
2001	506'817	482'061	94'458	113'369	274'234	24'756	10'027	10'957	493	3'279
2002	468'890	446'652	83'284	115'471	247'897	22'238	8'922	9'559	211	3'546
2003	426'837	409'913	59'878	115'276	234'759	16'924	6'973	6'724	92	3'135
2004	412'621	397'572	53'606	112'866	231'100	15'049	6'339	5'478	180	3'052

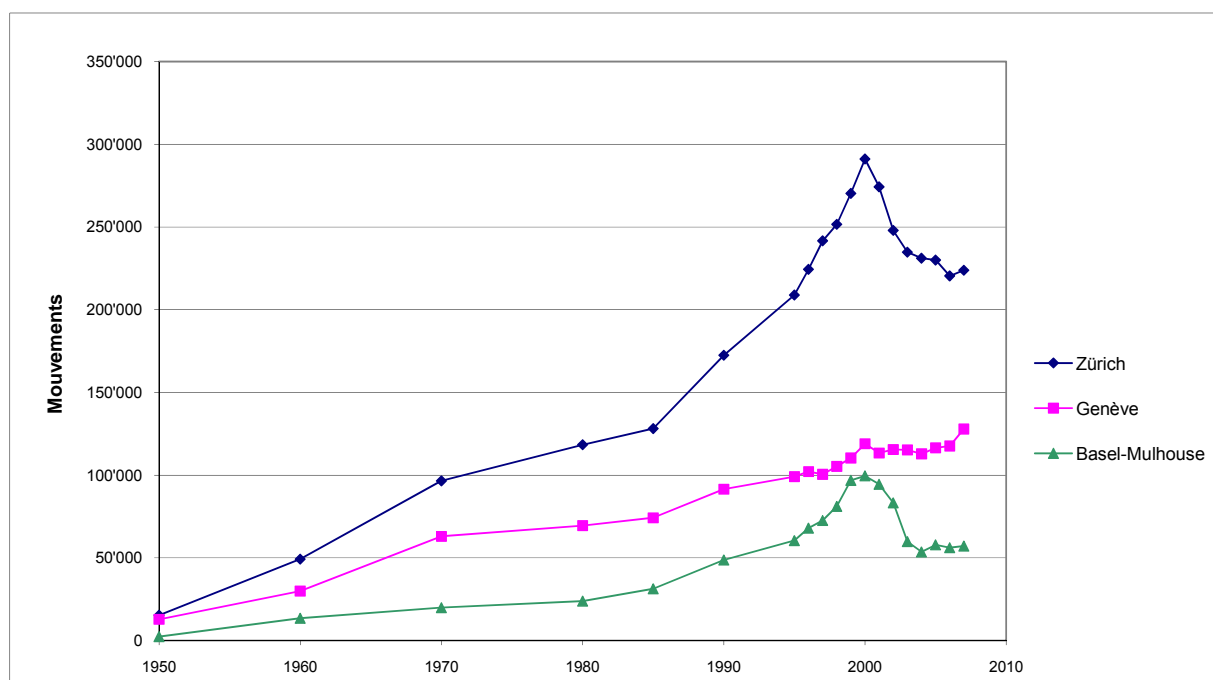
³⁶ Un mouvement de trafic correspond à un décollage ou un atterrissage.

³⁷ A noter que ce tableau de comprend pas les vols d'aviation légère (aviation de loisirs), d'où un léger biais concernant les aérodromes régionaux qui bénéficient particulièrement de ce type de trafic.

2005	418'956	404'428	57'901	116'545	229'982	14'528	4'128	7'741	80	2'579
2006	408'139	394'174	56'168	117'615	220'391	13'965	4'696	6'610	78	2'581
2007	421'780	408'880	57'141	127'909	223'830	12'900	3'913	6'299	52	2'636

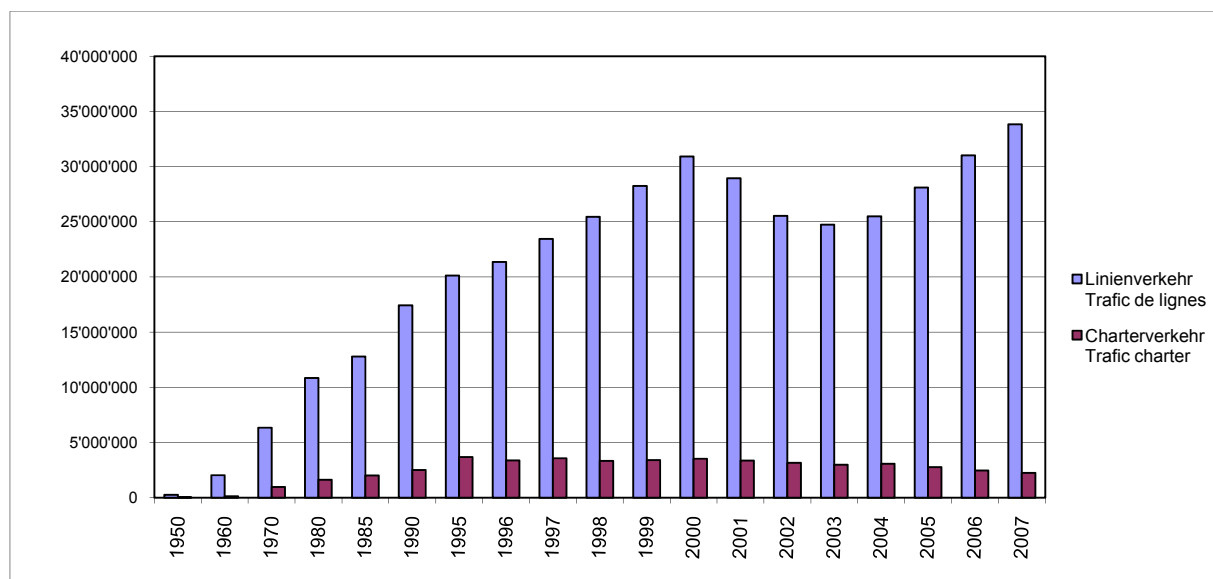
Source : OFS/OFAC (2008)

Graphique 2 : Mouvements du trafic de ligne et charter depuis 1950 sur les trois aéroports nationaux suisses



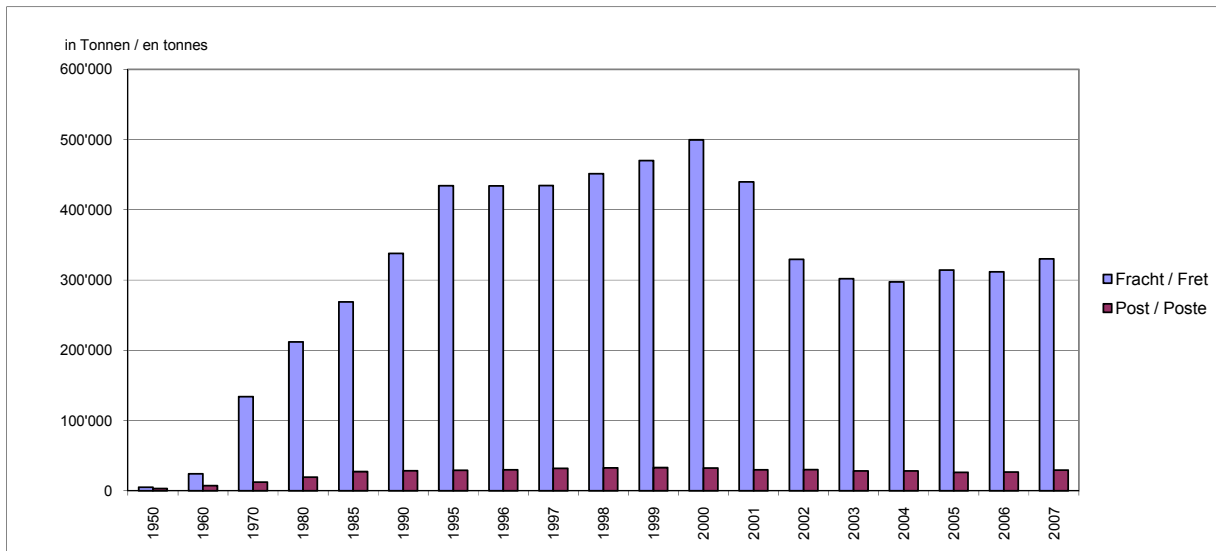
Source : OFS/OFAC (2008)

Graphique 3 : Passagers locaux et en transfert du trafic de lignes et charter dès 1950 sur les aéroports suisses



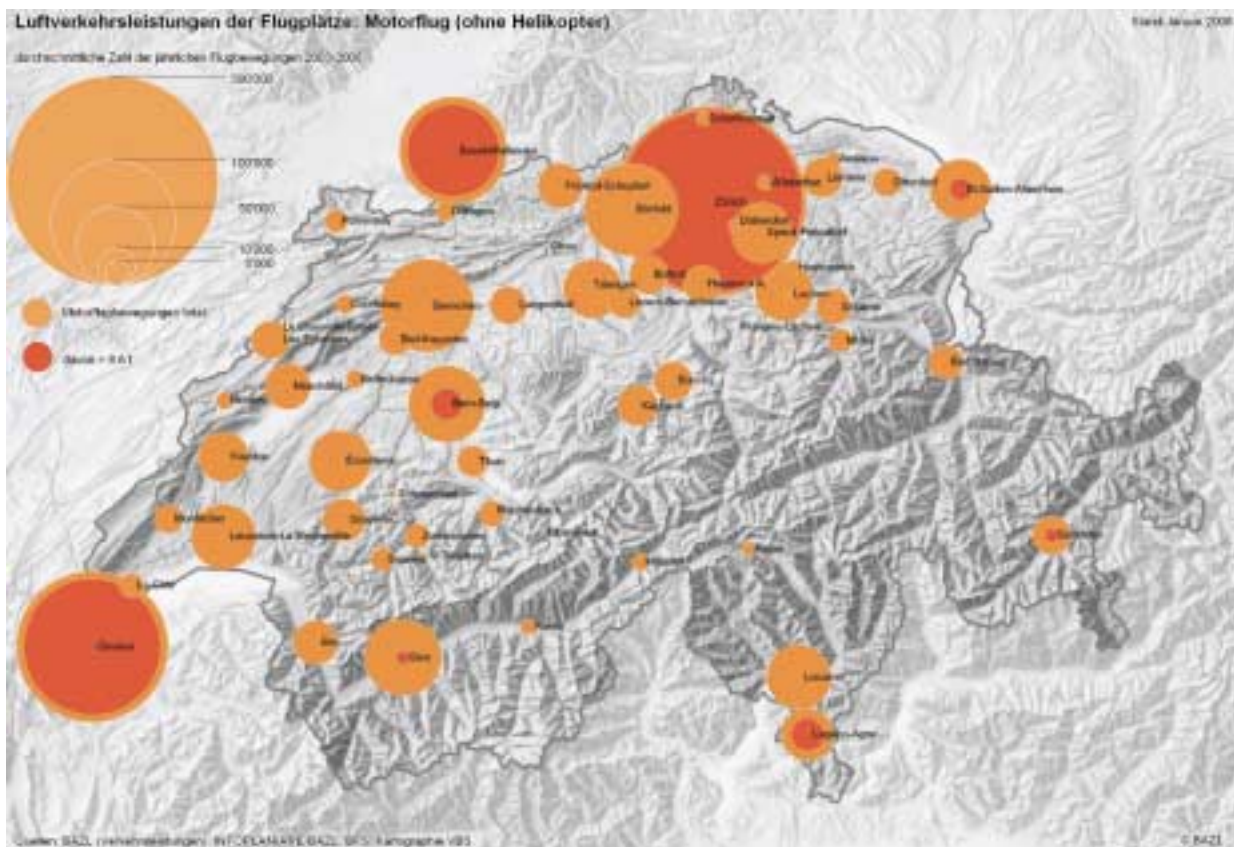
Source : OFS/OFAC (2008)

Graphique 4 : Fret et poste du trafic de lignes et charter dès 1950



Source : OFS/OFAC (2008)

Figure 9 : Charge de trafic aérien motorisé sur les principaux aéroports et aérodromes de Suisse³⁸



³⁸ État en janvier 2008.

Source : OFAC (2008)

2.4. Principales rivalités d'usage potentielles

Ce sous-chapitre a pour objectif d'élaborer une première liste de rivalités d'usage (potentielles ou effectives) susceptibles de se manifester au sein du réseau aérien (Tableau 3) (infrastructure et infostructure). Il s'agit d'une version théorique d'une grille analytique qui sera affinée empiriquement dans le cadre des études de cas. Par rivalités, on entend des rapports opposant deux ou plusieurs acteurs (propriétaire, gestionnaire, opérateurs, usagers finaux, opérateurs alternatifs, régulateur) au sujet de l'usage d'un ou de plusieurs biens et/ou services fournis par le réseau. Ces rivalités peuvent se manifester de différentes manières : conflits ouverts, conflits latents, arbitrages (e.g. sous la forme d'une modification d'horaire impliquant une redistribution des droits d'usages) entre différents usagers (e.g. opérateurs, usagers finaux, opérateurs alternatifs) des infrastructures de réseaux. Ces rivalités peuvent porter sur l'accès à l'espace aérien (e.g. en termes d'attribution de certaines zones spécifiques), aux aéroports/aérodromes (e.g. en termes d'attribution de certains slots commercialement attractifs, entre usages de transport marchandises et passagers, entre usages de transports et usages alternatifs, etc.), aux prestations des services de la navigation aérienne (e.g. en termes tarifaires).

Il faut également tenir compte du fait que ces rivalités peuvent être : temporaires (à certains moments du jour ou de la nuit, en périodes de vacances), artificiellement (i.e. politiquement) construites (e.g. bruit), de nature plutôt économiques (rentabilité) ou purement techniques (accessibilité). Ainsi, des ajustements/modifications d'horaires, de règles de priorité, des transferts ou vente de slots, des décisions relatives à la construction/l'agrandissement (ou à la non construction, respectivement au report dans le temps) des infrastructures peuvent constituer des manifestations de ces rivalités. D'autre part, ce n'est pas parce qu'elles sont (temporairement) résolues que ces rivalités n'ont jamais existé, voire n'existent plus.

Tableau 3 : Principales rivalités d'usage potentielles au sein du réseau aérien

Nature de la rivalité		Objet de la rivalité	Type de rivalité
a)	Rivalité entre opérateurs de transport passager pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité homogène pour le trafic passager.
b)	Rivalité entre opérateurs de transport fret pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité homogène pour le trafic fret.
c)	Rivalité entre opérateurs de transport passager et fret pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire et l'espace aérien un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic passager et fret.

d)	Rivalité entre opérateurs commerciaux et d'aviation privée pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire et l'espace aérien un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic passager commercial et l'aviation privée (légère).
e)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire et l'espace aérien un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport mixte civil-militaire, espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
f)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'utilisation de l'espace aérien supérieur et/ou inférieur.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
g)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'utilisation d'un aéroport (mixte).	Infrastructure (aéroport).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
h)	Rivalité entre aéroports pour l'usage de l'espace aérien supérieur et inférieur environnant.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
i)	Rivalité entre opérateurs aériens exploitant des liaisons indigènes et opérateurs étrangers en transit pour l'utilisation de l'espace aérien – ou de certains axes de circulation.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre opérateurs.
j)	Rivalité entre opérateurs exploitant des avions plus lents/rapides pour l'utilisation de l'espace aérien.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre opérateurs.
k)	Rivalité entre aéroports pour l'obtention de routes aériennes définies dans les accords bilatéraux entre États.	Opérateurs.	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
l)	Rivalité entre aéroports pour l'obtention de liaisons commerciales exploitées par un opérateur.	Opérateurs.	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
m)	Rivalité entre aéroports ou entre aéroports et aérodromes pour l'attraction d'usagers finaux (passagers).	Usagers finaux (passagers)	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
n)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'obtention de prestations des services de la navigation aérienne un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (services de la navigation aérienne).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
o)	Rivalité entre opérateurs et entre opérateurs et services de la navigation aérienne pour l'obtention de prestations de contrôle aérien à faible coût.	Infrastructure (services de la navigation aérienne).	Rivalité entre opérateurs (aviation lourde vs. aviation légère), rivalité entre opérateurs et services de la navigation aérienne.

p)	Rivalité entre opérateurs et opérateurs alternatifs (commerces) en termes d'espace alloué au sein des aéroports.	Infrastructure.	Rivalité entre opérateurs et usagers alternatifs.
q)	Rivalité entre propriétaires de biens-fonds commerciaux (e.g CFF et autres) et propriétaires d'aéroport en termes d'usages alternatifs (surfaces commerciales).	Opérateurs alternatifs, usagers alternatifs.	Rivalité entre propriétaires de biens-fonds (aéroports et autres).
r)	Rivalité entre services de la navigation aérienne pour la fourniture de services sur une portion de l'espace aérien national ou étranger en vue de générer un revenu (financier/symbolique).	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre services de la navigation aérienne.
s)	Rivalité entre aéroports pour l'accès aux financements (capitaux) / Rivalité entre investisseurs (privés/publics) pour un usage des infrastructures comme réceptacle à capitaux.	Infrastructure.	Rivalité entre aéroports / entre investisseurs (privés ou publics).
t)	Rivalité entre les principes d'aménagement du territoire et le développement régional dans la construction ou l'extension d'infrastructures (e.g. aéroportuaires).	Infrastructure.	Rivalités entre communes, cantons, Confédération, organisations écologistes, entreprises privés/publics, etc.

3. Présentation diachronique des composants internationaux, européens et autorégulés du régime institutionnel ayant un impact direct ou indirect sur le secteur aérien en Suisse

La régulation du secteur aérien civil s'opère essentiellement à travers une branche particulière du droit qu'est le droit aérien. Celle-ci, du fait de l'objet qu'elle régule, est relativement jeune et a été à son origine sensiblement inspirée par le droit maritime³⁹. Elle peut être définie de manière générale comme étant un « ensemble de règles portant, en relation avec la navigation aérienne, sur le milieu, les appareils, les personnes et les biens transportés, les déplacements aériens et leurs effets juridiques. » (Maatesco-Matte, 1980, cité par Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 16). On peut considérer le droit aérien comme une combinaison de droit international et interne, et de droit public et privé (*Ibid.*), dans la mesure où les différentes actions qu'il régule relèvent à la fois du droit public et du droit contractuel⁴⁰, dans un contexte tant national qu'international. Certains auteurs soulignent ainsi son caractère « protéiforme » et « original », du fait de sa forme mi-publique/mi-privée, du principe – relativement rare – par lequel le droit international précède le droit interne, et du fait qu'il concentre l'usage de toutes les disciplines juridiques telles que le droit international public et privé, le droit administratif, le droit civil, le droit commercial, le droit pénal ou encore le droit communautaire (Grard, 1995 : 4), ce qui le rend passablement interdépendant d'autres branches du droit (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 17). On peut aussi relever que la spécificité de la régulation aérienne est perçue dans la « cohérence » dont elle bénéficie, du fait, d'après Grard, que « le droit international ait été à la source de son développement [...] [ce qui a permis d'engendrer] un ordre juridique mondial complet et cohérent, emboîtant les législations nationales sur des conventions internationales. Rarement droit interne et droit international sont aussi bien imbriqués, comme s'il y avait un droit originaire et un droit dérivé » (*Ibid.*). Enfin, le même auteur voit dans le droit aérien une branche où la « réglementation foisonne », ce qui s'explique par le fait que celui-ci a été défini à une époque où l'aviation était essentiellement perçue comme un danger. Le droit devait ainsi apparaître comme la manifestation de la tutelle étatique sur le secteur de l'aviation civile, en vue de protéger la souveraineté sur l'espace aérien national et garantir la sécurité aérienne (*Ibid.*). Avec l'expansion du trafic aérien international après la Seconde guerre mondiale, « les enjeux économiques de l'utilisation de l'air par le transport deviennent tellement considérables, que les compagnies nationales se créèrent et se comportèrent moins en fonction d'une politique d'entreprise que des politiques publiques nationales. Ce facteur ajoute au droit aérien un volet économique, exprimant encore la tutelle des États. » (*Ibid.* : 5).

³⁹ Il est à ce titre intéressant de relever qu'en Suisse, la commission en charge de la préparation de la loi sur la navigation aérienne a été constitué sous l'égide du Département des postes et des chemins de fer, avec comme rédacteur du premier projet un directeur d'arrondissement des Chemins de fer fédéraux (CFF), assisté de spécialistes du droit aérien (Conseil fédéral, 1945). A la fin du XIX^{ème} siècle, l'aviation était d'ailleurs appelée « locomotion aérienne » (Conseil fédéral 1934).

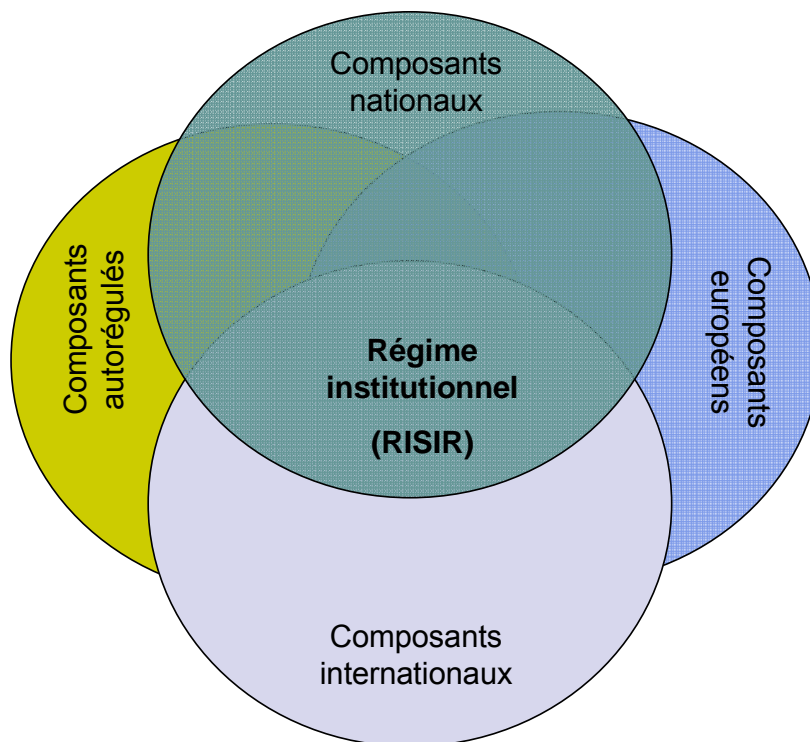
⁴⁰ A titre d'illustration, un aéronef volant d'un pays à un autre en partage de code pour deux compagnies aériennes dépend à la fois du droit privé (e.g. contrat de collaboration entre deux compagnies, recours des passagers en cas de perte de bagages, etc.) et du droit public (e.g. droits de survol des États, obtention d'un certificat de navigabilité, etc.).

Selon cette acception, la compagnie aérienne nationale devient ainsi un instrument de plusieurs politiques publiques (développement économique national et régional, transport, étrangère, aménagement du territoire, etc.) à part entière, qu'il s'agit, par le biais des régulations du secteur, de protéger de la concurrence étrangère.

Corolaire à la montée en puissance de la perception de l'aviation civile en tant que secteur économique et stratégique, le droit aérien a subi depuis la fin des années 1970 de larges bouleversements avec l'adoption de politiques de déréglementation aux États-Unis et dès les années 1990 des politiques de libéralisation au sein de l'Union Européenne, avec, dans les deux cas, des modifications en premier lieu au sein des chapitres économiques du droit, puis dans un second temps dans les aspects techniques, sécuritaires, voire, plus récemment, environnementaux (Grard, 1995 : 5). Cette perception dominante par le prisme du marché est susceptible de générer un deuxième type d'impact sur la régulation de l'aérien : la négation de sa spécificité. Cette négation se matérialise par l'émergence d'initiatives visant à transférer le service aérien parmi les services dépendant de la juridiction de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), notamment à travers l'« Accord général sur le commerce des services (AGCS) », du fait que la libéralisation du secteur le fait apparaître comme un mode de transport auquel devraient s'appliquer les règles du commerce international en général (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 ; OMC, 2007).

Au vu de ce qui précède, et en faisant le lien avec notre cadre théorique, on peut distinguer quatre composants, définis au sein de différents échelons institutionnels, et formant collectivement le régime institutionnel du secteur aérien suisse (Figure 10).

Figure 10 : Composants du régime institutionnel du secteur aérien⁴¹



⁴¹ Les parties des différents composants qui ne participent pas du régime institutionnel du secteur d'industries de réseaux (RISIR) constituent des composants d'autres régimes institutionnels tels que celui du secteur touristique.

Les *composants internationaux* : il s'agit de l'ensemble des réglementations internationales (e.g. conventions multilatérales, traités, etc.) qui exercent une influence sur le secteur et qui régissent en particulier les rapports entre États. Il peut d'autre part s'agir de composants provenant d'États tiers qui sont susceptibles d'exercer une influence, même indirecte, sur d'autres composants du régime (e.g. influence de la politique de dérégulation aux États-Unis sur les composants nationaux, internationaux et européens).

Les *composants européens* : il s'agit de l'ensemble des réglementations (directives, règlement, etc.) issues de l'Union européenne qui régissent, au niveau intra-communautaire, les rapports entre usagers, opérateurs, infrastructure et infostructure. Suite à l'entrée en vigueur de l'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE (2002) ces composants européens sont susceptibles d'exercer une influence directe sur le régime institutionnel du secteur aérien suisse. Comme les composants internationaux, ceux-ci sont même susceptibles d'exercer une influence indirecte sur d'autres composants (e.g. nationaux) avant même l'adoption d'accords formels (e.g. influence du phénomène d'exclusion du marché continental libéralisé pour les non-membres de l'UE).

Les *composants nationaux* : il s'agit de l'ensemble des réglementations nationales (lois, ordonnances, règlements, etc.) qui régissent les rapports intra-nationaux entre usagers, opérateurs, infrastructure et infostructure. Comme indiqué précédemment, ces composants nationaux peuvent être influencés par les autres composants du régime de manière directe ou indirecte.

Les *composants autorégulés* : il s'agit de l'ensemble des réglementations (e.g. normes issues de l'IATA, bonnes pratiques, règlements, etc.) élaborés par les acteurs du secteur eux-mêmes et qui régissent les rapports au niveau national ou international entre opérateurs, et entre opérateurs, infrastructure et infostructure. Ces composants peuvent parfois influencer d'autres composants, voire même se substituer, ou encore être influencés par eux.

Dans ce chapitre, nous allons présenter chronologiquement les principaux textes législatifs internationaux qui régulent le secteur aérien, tout en tentant de les replacer dans leur contexte historique afin de mieux en percevoir la portée et la dynamique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la législation aérienne internationale constitue la base à partir de laquelle ont été conçus la quasi-totalité des corpus juridiques régulant le secteur aérien au sein des États nationaux. Après avoir passé en revue les réunions internationales ayant débouché sur les premières conventions, nous nous attarderons plus particulièrement sur la Conférence de Chicago de 1944 qui forme, aujourd'hui encore, « la « base juridique de l'ordre aérien international » (Grard, 1995 : 9), du fait de sa portée quasi-universelle et sa valeur prééminente qui, par sa ratification, la substitue à toute norme juridique internationale antérieure. Nous terminerons ce chapitre par les réglementations européennes pertinentes pour le cas helvétique. La présentation des réglementations internationales et européennes, nous permettra d'identifier, dans le chapitre suivant, les modalités d'influence de ces composants sur le régime institutionnel du secteur aérien suisse.

3.1. La Conférence diplomatique de Paris de 1910 (droit international public)

Les débats sur un secteur aérien émergeant voyaient au début du XX^{ème} siècle s'affronter deux doctrines : celle prônant la *souveraineté étatique de l'espace aérien*, avec un usage du ciel strictement régulé par les États, et celle soutenant la *liberté de l'air* par le biais d'une conception libérale de l'accès à l'espace aérien (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 23). C'est dans ce contexte qu'est organisée en 1910 à Paris la première conférence diplomatique⁴² sur la navigation aérienne en Europe⁴³, qui ne déboucha finalement sur la signature d'aucun accord. Les questions traitées dans le cadre de cette rencontre avaient trait à la nationalité des aéronefs⁴⁴ et à leurs immatriculations, aux certificats de navigabilité et à la définition des compétences des personnels navigants, soit essentiellement des préoccupations liées à la définition de l'ancrage national des avions et des prescriptions de sécurité. Cependant, cette conférence fut aussi l'occasion pour les participants de s'entretenir sur la question du statut juridique de l'espace aérien et sur le pouvoir des États à limiter et règlementer le survol de leur territoire et de leurs eaux territoriales (Bourqui, 2006). Certains pays, à l'image de la France ou de l'Allemagne, prônaient une liberté de la navigation aérienne, avec une possibilité pour les États de faire valoir, en cas de nécessité, des droits de police en vue d'assurer leur sécurité. D'autres États, à l'image de la Grande-Bretagne, considéraient qu'une souveraineté territoriale complète et absolue devait s'exercer par analogie à l'espace aérien, que cela soit au-dessus du territoire national ou des eaux territoriales, à l'exception d'un droit, spécifiquement consacré aux aéronefs des pays contractants, de survoler un autre État et d'y atterrir ou décoller (*Ibid.*). Suite à l'échec de cette conférence, la Fédération Aéronautique Internationale (FAI), en tant qu'organisation non gouvernementale en charge de l'aspect sportif de l'aéronautique, fit une proposition de traité réglementant la circulation aérienne internationale. Celle-ci resta sans suite (Conseil fédéral, 1934).

3.2. La Convention de Paris de 1919 (droit international public)

La Première Guerre mondiale et les développements technologiques qui vont suivre (augmentation de la vitesse des appareils, de leur rayon d'action, de l'altitude de vol, etc.) va favoriser un essor de l'aviation et une prise de conscience de la portée non plus nationale, mais véritablement internationale du trafic aérien. Ceci a ainsi rendu nécessaire l'établissement, pour les États, d'un certain nombre de règles communes en vue de réguler les mouvements internationaux d'aéronefs. On assiste en effet à l'époque aux premières liaisons régulières opérées par des compagnies aériennes sur le continent européen et entre l'Europe et les États-Unis. En octobre 1919, la Convention de Paris⁴⁵, réunissant les 32 puissances Alliées

⁴² Dans les faits, une première conférence a eu lieu dès 1899, à La Haye, en vue d'adopter, entre autres, une déclaration instituant « pour une durée de 5 ans, l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux » (Conférence internationale de la Paix de La Haye Déclaration (IV,1) 1899).

⁴³ Dix-huit États avaient accepté de participer à cette conférence à l'invitation du gouvernement français : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, Monaco, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

⁴⁴ Loi sur l'aviation (LA), RS 748.0, définit les aéronefs comme étant des appareils volants qui peuvent se soutenir dans l'atmosphère grâce à des réactions de l'air autres que les réactions de l'air à la surface du sol (art.1 al.2). Cette définition est issue de la Convention de Chicago de 1944 et reprise dans la législation suisse.

⁴⁵ Convention portant réglementation de la Navigation Aérienne, signée à Paris le 13 octobre 1919 avec Protocole additionnel signé à Paris le 1^{er} mai 1920, 11, LNTS 173.

représentée à la Conférence de la Paix, se conclura par un accord impliquant 27 États signataires, 29 en 1933⁴⁶, puis 39 en 1939. La Suisse y adhéra en 1934.

Ces accords visaient à établir les bases d'une réglementation des relations aériennes entre États par le biais de traités bilatéraux, basés sur les principes définis par cette convention multilatérale qui les engageaient à (Bourqui, 2006) :

- (1) Établir le principe de la *souveraineté complète et exclusive des États* (art.1) sur leur espace atmosphérique⁴⁷, eaux territoriales incluses, avec un droit d'exclure tout aéronef étranger et d'y exercer leur juridiction ;
- (2) Accorder, dans la mesure du respect de la souveraineté et de la sécurité, une *navigation aérienne libre* aux aéronefs des autres *États contractants*, moyennant des règles d'admissions « raisonnables » et non discriminatoires ;
- (3) Formaliser le principe de la *nationalité unique des aéronefs*, par le biais d'un registre des immatriculations propre à chaque État contractant ;
- (4) Prévoir des réglementations en vue de rendre obligatoire les *certificats de navigabilité* pour les appareils, des *licences* pour les pilotes et autres personnels navigants et des *protocoles de sécurité* quant à la signalisation, aux phases d'atterrissage et de décollage ainsi que de circulation au sol ;
- (5) Accorder le *droit de traverser le territoire* à tout appareil d'un État contractant, sans que celui-ci – outre pour des raisons de sécurité – n'ait à y atterrir ;
- (6) Accorder un *traitement spécial aux aéronefs militaires et aéronefs d'État en service commandé* (aéronefs militaires, aéronefs exclusivement affectés à un service d'État tel que: postes, douanes, police) ;
- (7) Accorder à tout aéronef d'un État contractant un *accès à tous les aéroports publics*, avec une politique *non discriminatoire* en matière de *redevances aéroportuaires* ;
- (8) Donner effet aux différentes dispositions de la Convention par le biais de l'adoption d'une *législation nationale ad hoc* ;
- (9) Poser les bases d'une *organisation internationale*, la « Commission Internationale de la Navigation Aérienne » (CINA), relevant de la Société des Nations, chargée essentiellement d'établir des normes communes en matière de navigation aérienne et une base cartographique, coordonner les modifications de la Convention, et transmettre aux États signataires les informations concernant l'évolution de la navigation aérienne (art. 34).

A noter que la Convention ne se substituait pas aux droits et devoirs des pays belligérants en cas de guerre (art. 38) et, élément essentiel dans le cadre de notre travail, elle ne réglait pas la question de l'accès aux territoires nationaux pour le transport aérien commercial de biens et de personnes. Cette compétence était ainsi déléguée aux États nationaux qui établissaient entre eux des accords *ad hoc*.

⁴⁶ Australie, Belgique, Bulgarie, Canada, Chili, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne et Irlande septentrionale, Grèce, Inde, Irak, État libre d'Irlande, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Sarre, Siam, Suède, Tchécoslovaquie, Union Sud-africaine, Uruguay, Yougoslavie (Conseil fédéral, 1934).

⁴⁷ Verhoeven parle de « souveraineté sur la masse d'air surplombant leur territoire » (2000 : 581).

On peut ainsi constater qu'avec l'adoption de cette nouvelle convention, la *souveraineté étatique* est érigée en principe cardinal du secteur aérien : « le droit pour un transporteur aérien de survoler le territoire d'un État tiers fut dès cet instant formellement soumis à une procédure d'autorisation préalable, ce qui constitua la toute première restriction en matière d'accès au marché du transport aérien. [...] [Ceci eu pour effet d'entraver] l'"essor de l'aviation commerciale européenne" pendant les années au cours desquelles la Convention de Paris régit les relations aériens internationales » (Bourqui, 2006 : 14).

L'aspect limitatif, voire exclusif de cette Convention suscita le rejet d'un certain nombre de pays qui voyaient d'un mauvais œil l'interdiction faite aux pays contractants de laisser survoler leur territoire par des aéronefs originaires de pays non-contractants. Ce principe avait pour objectif de pousser l'ensemble des pays Alliés et des pays neutres à adhérer à la Convention. Cela déboucha cependant sur la non-ratification de cette dernière par des pays comme les États-Unis ou la Russie, affaiblissant *de facto* la portée de ce document. Cela fait dire à certains que cette première tentative en vue d'unifier la régulation du ciel a conduit à un succès mitigé, et dont la portée fut loin d'être universelle (Grard, 1995), dans la mesure où la pluparts des signataires de la Convention se comptaient dans les rangs des États européens et de leurs (anciennes) colonies.

En réaction à ce semi-échec, les États ibéro-américains et les États interaméricains conclurent entre eux deux conventions, d'obédience plus libérale, respectivement celle de Madrid en 1926 et celle de La Havane en 1928^{48,49}. On assiste ainsi durant ces années à une approche essentiellement continentale ou régionale de la régulation du secteur (Europe, Amérique, États ibéro-américains), alors même que les derniers développements technologiques de l'époque permettent déjà des vols intercontinentaux (traversée de l'Atlantique par Lindberg en 1927). (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 ; Grard, 1995).

La Suisse, tout comme d'autres États n'ayant pas participé à la Guerre, ne sera pas invitée aux discussions et, de ce fait, ne fera pas partie des signataires originels de la Convention. Avec d'autres pays, elle marqua son opposition dès décembre 1919 et refusera d'y adhérer tant que le texte ne reconnaîtrait pas « à tous les États contractants le droit de conclure des conventions particulières avec des États non parties à la Convention » et qu'il n'attribuerait pas « un droit de vote égal à tous les États représentés⁵⁰ » (Conseil fédéral, 1934). Cependant, la situation de 1934 montre que la Suisse n'avait signé de conventions bilatérales provisoires qu'avec six États (l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, et le territoire de la Sarre), de sorte que les compagnies intéressées à opérer un vol vers un autre pays devaient solliciter des autorisations de cas en cas. Le Conseil fédéral va arriver au constat que « La Suisse ne peut pas rester plus longtemps à l'écart si elle ne veut pas que de sérieuses entraves gênent l'essor de son aviation » (*Ibid.*). Cette évaluation de la situation, de même qu'une modification⁵¹ des principes contestés de la Convention permit à la

⁴⁸ Convention concernant l'aviation commerciale, signée à La Havane le 20 février 1928, (1932) LNTS 223.

⁴⁹ Il est intéressant de relever que l'intitulé de la convention de La Havane parle de l'« aviation commerciale » marquant bien l'orientation de cet accord faisant suite au refus des États-Unis de signer la Convention de Paris.

⁵⁰ La Convention accordait en effet aux anciennes Puissances Alliées (France, Italie, Japon, Royaume-Uni, États-Unis) un droit de vote majoré qui pouvait théoriquement leur donner la majorité au sein de la CINA (Bourqui, 2006).

⁵¹ Principes de la convention du 13 octobre 1919 modifiée par les protocoles des 27 octobre 1922, 30 juin 1923, 15 juin; et 11 décembre 1929, qui va notamment accorder le droit de conclure des conventions particulières avec des États non parties à la convention du 13 octobre 1919 (art. 5).

Confédération d'y adhérer finalement en 1934 (*Ibid.*) aux côtés des 29 autres pays contractants, tout en notant qu'« il est désirable que la convention du 13 octobre 1919 soit universelle. Nous avons l'espoir que dans un avenir rapproché tous les États européens importants adhéreront à ce pacte international » (*Ibid.*). A cette époque la Suisse n'a pas encore de Loi sur l'aviation (LA), le secteur étant régit depuis 1920 par un arrêté fédéral⁵², qui ne sera abrogé qu'en décembre 1948 lors de l'entrée en vigueur de la LA. Les principes de la Convention seront donc intégrés dans l'arrêté.

3.3. La fondation de l'International Air Traffic Association (IATA) (autorégulation)

L'International Air Traffic Association (IATA) est fondé en 1919 à La Haye (Pays-Bas) par six compagnies aériennes européennes⁵³. Cette association, symbolisant une première tentative d'autorégulation du secteur par les opérateurs, est l'ancêtre de l'actuelle International Air Transport Association (IATA). Elle avait pour objectif de « préparer et d'organiser le trafic aérien dans un esprit de coopération en vue d'en tirer un avantage mutuel » (Allaz, 2005). Dans l'entre-deux-guerres, cette association va contribuer à uniformiser les procédures et les documents du secteur, établir un corpus de normes techniques, et dès 1929, va coordonner les horaires, les correspondances entre les vols et les tarifs, à travers des conférences *ad hoc* (The Conference of Timetables and Accounting) réunissant à Berlin l'ensemble de ses compagnies membres, alors même qu'aucune base légale particulière ne lui en donnait alors le mandat (*Ibid.*). En 1936, l'IATA comprend 29 compagnies membres sur quatre continents (Europe, Amérique, Afrique, Asie), mais son encrage restera, à cette époque, européen (*Ibid.*). On peut faire l'hypothèse que l'IATA va fortement bénéficier de la faible portée universelle de la Convention de Paris et du fait que les États vont essentiellement se concentrer sur les enjeux de souveraineté de l'espace aérien en adoptant une démarche d'« exclusion » du système des États non-signataires. L'association va ainsi se charger d'une partie de l'organisation du secteur au travers de la définition d'un certain nombre de modalités d'usage du réseau, entre ses membres, telles que les règles de compétition entre eux, l'arbitrage de leurs éventuelles rivalités d'usage du réseau, ou encore la facilitation des processus d'interconnexion entre les réseaux.

En 1945 à La Havane, l'*International Air Transport Association (IATA)* va succéder à l'ancienne International Air Traffic Association (IATA). Ce changement de nom va marquer l'élargissement des fonctions de l'organisation représentant les principales compagnies aériennes. La nouvelle IATA va représenter pour les opérateurs aériens l'équivalent de l'OACI pour les États (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006), tant en termes d'instance de définition de normes sécuritaires mais aussi opérationnelles, qu'en termes de coordinateur du trafic international. En effet, elle va, au fil des ans, revêtir plusieurs rôles. Au niveau des relations avec les États, de nombreux accords bilatéraux vont lui confier la gestion et la

⁵² Arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, RS 7 735.

⁵³ Aircraft Transport and Travel Ltd. (Grande-Bretagne), Det Danske Luftartsselskab A.S. (Danemark), Det Norske Luftfartrederi (Norvège), Deutsche Luft Reederei (Allemagne), Svenska Lufttrafik (Suède), KLM (Pays-Bas). A noter que cette association regroupera un opérateur allemand et britannique alors même que le traité de paix entre les deux pays n'avait pas encore été signé (Allaz, 2005).

définition des tarifs et des horaires au sein de conférences organisées en son sein. L'IATA est aussi à l'origine de la nomenclature des aéroports au niveau mondial (e.g. GVA pour l'aéroport de Genève, CDG pour celui de Paris Roissy, etc.), fait office de chambre de compensation pour les compagnies, et est à la base d'un ensemble de procédures ayant trait à la logistique du transport aérien tant au niveau du transport de passager que du fret (e.g. définition du format standard du billet d'avion et actuellement du billet électronique). Enfin il s'agit d'une instance de lobbying des compagnies aériennes au niveau mondial.

Ainsi, dès 1919, on peut donc considérer que cette association fait partie intégrante de la gouvernance du secteur aérien et constitue l'une des principaux composants autorégulé du régime institutionnel du secteur.

3.4. La Convention de Varsovie de 1929 (droit international privé)

Ce n'est qu'à la fin des années 1920 que l'on assiste à la définition d'un cadre de régulation juridique du secteur aérien de portée véritablement mondiale, qui distingue les principes d'unification internationale des réglementations « publiques » applicables à la navigation aérienne, des conventions unifiant ou harmonisant les règles applicables aux relations internationales « privées ». (Verhoeven, 2000 : 588). La Convention de Varsovie de 1929⁵⁴ fait partie de ce second type de réglementation, en ce sens qu'elle régit les litiges de nature privée, entre les usagers finaux et les opérateurs aériens sur la base d'une convention internationale. Pour Grard, le secteur aérien est ainsi l'un des rares domaines « où l'unification législative internationale de droit privé joue un rôle aussi prépondérant » (1995).

Dès 1920, la prise de conscience des dangers inhérents à l'aviation pour les personnes et les biens incite la France à proposer, lors d'une conférence internationale organisée par elle à Paris, la mise en place d'un Comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA) qui reçu pour mandat de rédiger un projet de convention ayant trait à la responsabilité du transporteur aérien (*Ibid.*). Suite à ces travaux, la Convention de Varsovie est signée en octobre 1929 et entre en vigueur en 1933. Ce document eu rapidement une portée quasi-universelle, dans la mesure où en 1979 on comptait 132 États l'ayant ratifié (*Ibid.*), alors qu'en 2007, ce chiffre se monte à 152. La Suisse le ratifiera en 1934, la même année que la Convention de Paris.

Cette Convention, qui confirme à l'époque la perception du transport aérien en tant qu'activité commerciale, « s'applique à tout transport international de *personnes, bagages* ou *marchandises*, effectué par aéronef contre rémunération. Elle s'applique également aux transports gratuits effectués par aéronef par une entreprise de transports aériens. » (art.1). Le principe général qui guide le texte est « la présomption de faute à l'égard du transporteur et dispense de ce fait le réclamant de l'obligation d'apporter la preuve de celle-ci » (*Ibid.*) (art. 17). La charge de la preuve passe donc à la compagnie aérienne. Pour se dégager de sa responsabilité, le transporteur doit démontrer que le dommage n'est pas de son fait (art. 20). On peut percevoir cette règle comme une protection de la partie la plus faible du contrat (l'utilisateur final) qui, du fait de la haute technicité du secteur aérien, et de la maîtrise de celle-ci

⁵⁴ Convention du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (avec protocole add.), RS 0.748.410.

que nécessite la recherche de preuve de culpabilité du transporteur, entraîne *de facto* une forte dissymétrie dans l'évaluation des responsabilités. A noter que la Convention définit aussi des limites pécuniaires de la responsabilité du transporteur (art. 24), sauf en cas de faute grave de celui-ci (art.25). Le texte institue aussi le principe de délivrance d'un billet de transport pour les personnes et les marchandises, qui bien que facultatif, permet de limiter la responsabilité du transporteur aux limites définies par la Convention (art.3, 4, 8, 9). Si le transporteur ne délivre pas de billet, il ne bénéficie pas des limites de responsabilité définies par la celle-ci.

Un certain nombre de protocoles additionnels vont être adoptés entre 1929 et aujourd'hui, qui vont essentiellement avoir pour but le relèvement de la responsabilité du transporteur⁵⁵, notamment en terme de niveau d'indemnisation pécuniaire, et la révision du régime de responsabilité dans le transport de marchandises (notamment exclusion du trafic postal de la Convention)⁵⁶, ou de la définition des responsabilités concernant les vols opérés par un autre opérateur que celui contractuellement désigné (i.e. partage de code)⁵⁷. On peut cependant relever qu'avec les amendements successifs au texte, la Convention de Varsovie, même si elle conserve un statut de « référence universelle », ne « fonde plus un régime juridique unitaire » (Grard, 1995). Ceci dans la mesure où « coexistent les parties à Varsovie, les parties au protocole de La Haye, et l'accord de Montréal » (*Ibid.*), et que le nombre de pays les ayant ratifié reste très variable. La dernière révision en date des principes de la Convention de Varsovie datent de 1999 avec la Convention de Montréal⁵⁸. Cette dernière marque une amélioration de la protection des usagers du transport aérien en prévoyant une responsabilité illimitée du transporteur en cas de décès ou de blessure des passagers aériens. Cette Convention a été notamment ratifiée par la Suisse et la Communauté européenne. Elle ne remplace cependant pas la Convention de Varsovie au niveau mondial et coexiste donc avec celle-ci, ceci dans la mesure où certains pays ne l'ont pas ratifiée.

En somme, si la Convention de Paris se focalisait sur la *régulation des rapports entre États* et des *rapports entre les opérateurs aériens et les États*, la Convention de Varsovie sera quant à elle orientée vers la *régulation des rapports entre opérateurs aériens et usagers finaux*.

3.5. La Convention de Chicago de 1944 (droit international public)

La Convention de Chicago⁵⁹ réunit en 1944, à l'initiative des États-Unis, 54 États⁶⁰, dont la Suisse, avec pour objectif de parvenir à l'unification d'un certain nombre de règles relatives à l'aviation, secteur qui, pendant la guerre, avait acquis une nouvelle dimension et était perçu par les Grandes Puissances comme un domaine particulièrement stratégique. Cette volonté d'unification sera renforcée par l'exigence faite aux signataires du texte de dénoncer dès son entrée en vigueur leur adhésion à la Conventions de Paris de 1919 ou à la Convention de La

⁵⁵ Protocole conclu à La Haye le 28 septembre 1955, RS 0.748.410.1.

⁵⁶ Protocole no.4 conclu à Montréal le 25 septembre 1975, RS 0.748.410.6.

⁵⁷ Convention complémentaire à la Convention de Varsovie, pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international effectué par une personne autre que le transporteur contractuel, conclue à Guadalajara le 18 septembre 1961, RS 0.748.410.2.

⁵⁸ Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, conclue à Montréal le 28 mai 1999, RS 0.748.411.

⁵⁹ Convention relative à l'aviation civile internationale, Conclue à Chicago le 7 décembre 1944, RS 0.748.0.

⁶⁰ Les États ayant perdu la guerre ne furent pas invités et l'URSS et les états sous son influence se retirèrent. Ceux-ci ratifièrent cependant plus tard la Convention.

Havane de 1928 (art. 80). Il s'agit ici d'une forme d'abrogation indirecte des régimes passés qui ont régulé le secteur, où par sa ratification, la Convention de Chicago se substitue à toute norme juridique internationale antérieure.

A l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, les importantes flottes d'aéronefs à vocation militaires allaient être sur le point d'être reconverties pour une utilisation civile. Les États-Unis disposaient dans ce contexte d'une suprématie aérienne et, associés aux pays d'Amérique Centrale et du Sud, cherchaient à orienter la teneur d'un futur accord vers une ouverture de l'aviation civile à l'économie de marché (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006), garantissant la libre concurrence. Leur principal allié, la Grande-Bretagne, qui disposait de la souveraineté sur de nombreux territoires, défendait quant à elle, tout comme la plupart des pays européens, une approche dirigiste de la réglementation aérienne en vue de protéger les pays les plus faibles (*Ibid.*). Enfin, il convient de mentionner qu'il régnait, déjà à cette période, une forte inégalité économique et technologique qui accentuait les divergences potentielles d'intérêts des différentes parties prenantes à la Convention (*Ibid.*). Face à ces divergences, « le Canada proposa une solutions de compromis, qui consistait à n'introduire dans la Convention, que les principes qui auraient recueilli la plus grande adhésion. Les autres clauses seraient en effet consignées dans des textes annexés à la Convention, mais juridiquement indépendants de la cette dernière » (Bourqui, 2006 : 18). Cette proposition, qui consistait à définir un corpus de base représentant le plus petit dénominateur commun, adossé à des règles complémentaires mais facultatives (« à la carte ») fut accepté par la majorité des participants. Dans la suite de cette présentation, nous traiterons des principaux points de la Convention, puis nous évoquerons les deux accords complémentaires, pour terminer par présenter le principe des « libertés », dont certaines ont fait partie d'accords négociés simultanément à la Convention.

L'objectif général de la Convention est, d'après son préambule, (1) de pacifier les relations des États dans l'utilisation de l'espace aérien par l'aviation civile, (2) d'assurer un développement sûr et coordonné des services aériens, (3) de favoriser l'égalité d'accès et l'exploitation économique du transport aérien. On constate d'ores et déjà une première similitude avec les Conventions passées - en particulier celle de Paris de 1919 - en ce qui concerne la volonté de traiter de la souveraineté de l'espace aérien et celle d'établir des principes liés à la sécurité de son exploitation. La nouveauté vient de l'insertion d'objectifs économiques.

3.5.1. La souveraineté de l'espace aérien

En termes de rapport à la souveraineté de l'espace aérien, le texte va rappeler que les États contractants reconnaissent à chacun d'entre-deux la *souveraineté complète et exclusive* sur l'espace aérien au-dessus de leur territoire et eaux territoriales (art. 1). Grard relève à ce propos que les principes de la complétude et de l'exclusivité de la souveraineté « n'est pas accidentellement tautologique. C'est le principe original, qui démarque radicalement le régime juridique de l'accès aux espaces aériens des États de celui du droit maritime. Alors que le second a créé le régime du « libre passage inoffensif » dans la mer territoriale, le passage dans les espaces aériens nationaux dépend d'une autorisation de l'État survolé. Tout

survol non autorisé constitue une atteinte à la souveraineté territoriale de l'État sous-jacent »⁶¹ (Grard, 1995). A cela va s'ajouter qu'en cas de guerre, la Convention n'aura pas prétention à limiter la liberté d'action des belligérants en matière aérienne (art. 89). Enfin, elle ne s'appliquera pas aux aéronefs d'État (police, douane) (art 3), dont les déplacements devront entre les pays faire l'objet d'accords préalables de nature généralement diplomatique. Il est intéressant à ce propos de relever que le service de « poste aérienne » ne sera, dès la Convention de Chicago, plus assimilé à de l'aviation d'État et sera maintenant soumis au même régime que celui régulant le trafic passagers et marchandises.

De manière générale, on peut constater que la Convention de Chicago régule le secteur aérien sous l'angle des rapports à l'aéronef, dont l'ancrage à un État s'opère à travers l'immatriculation. L'aéronef – et par extension son opérateur – étant ici considéré comme un « objet étranger » dont la Convention vise à « nationaliser » l'appartenance, en vue d'en normaliser la régulation au travers de la confiance réciproque des États contractant en matière de surveillance des appareils dépendant de leur juridiction. On peut noter que les règles concernant la définition de la nationalité (nationalité de l'actionnariat de l'opérateur ? Du propriétaire de l'aéronef ? De son exploitant ? De son aéroport d'attache ?), ne seront pas fixées dans la Convention, alors même que cette composante est l'une des plus importantes du système ainsi mis en place ; l'art. 17 indiquant uniquement que « les aéronefs ont la nationalité de l'État dans lequel ils sont immatriculés »⁶², alors que la section 5 de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux⁶³ indique que : « Chaque État contractant se réserve le droit de refuser ou de révoquer un certificat ou un permis à une entreprise de transports aériens d'un autre État, lorsqu'il n'est pas convaincu qu'une part importante de propriété et le contrôle effectif de cette entreprise sont entre les mains de ressortissants d'un État contractant [...] ». Il sera aussi très peu question, dans ce texte, des infrastructures et de l'infrastructure, outre le fait que les signataires devront s'assurer d'un accès non discriminatoire à celles-ci. On peut enfin noter que, contrairement à ce que l'on a pu relever initialement pour la Convention de Paris, celle de 1944 n'est pas exclusive, dans le sens où elle n'interdit pas aux États signataires de contracter des accords avec les éventuels États non-signataires.

⁶¹ Nous soulignons.

⁶² Selon la Loi sur l'aviation (LA), RS 748.0 (art.52) et l'Ordonnance sur l'aviation (OSAv), RS 748.01 (art.4 et 5), pour être immatriculé en Suisse, un aéronef doit être la « propriété exclusive :

- a. de citoyens suisses;
- b. d'étrangers assimilés aux citoyens suisses en vertu d'accords internationaux, s'ils ont leur domicile en Suisse et ont l'autorisation d'y séjourner pendant un certain temps;
- c. d'étrangers qui ont leur domicile en Suisse et ont l'autorisation d'y séjourner pendant un certain temps, et qui utilisent l'aéronef principalement au départ de la Suisse;
- d. de sociétés commerciales ou de sociétés coopératives qui ont leur siège en Suisse et qui sont inscrites au registre du commerce;
- e. de collectivités ou d'établissements de droit public suisse;
- f. d'associations constituées selon le droit suisse, pour autant que deux tiers de leurs membres et de leur comité, ainsi que leur président, soient des citoyens suisses ou des étrangers qui sont assimilés à des citoyens suisses en vertu d'accords internationaux et ont leur domicile en Suisse » (art.4 OSAv).

⁶³ Accord relatif au transit des services aériens internationaux, conclu à Chicago le 7 décembre 1944. 0.748.111.2.

3.5.2. La sécurité du secteur aérien

En matière de sécurité de l'exploitation du secteur aérien, la réunion de Chicago va poursuivre dans la lignée qu'avait esquissée celle de Paris de 1919, bénéficiant du fait qu'en 1944 les États partie prenante « avaient accepté que [...] [leur] souveraineté [sur leur espace aérien] s'exerce sur la base de règles techniques uniformes » (Bourqui, 2006), ce qui a permis à la Convention de fonder les bases de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)⁶⁴. L'objectif général de l'OACI va être de régir les principes de sécurité et les développements techniques en la matière, notamment par le biais de la définition de normes, de bonnes pratiques, de règlements d'exploitation, de définitions de procédures ayant trait aux aéronefs, personnels navigants, infrastructures (e.g. aéroports), aux communications, ou encore aux voies aériennes (règles de l'air), dont l'application aura force obligatoire auprès des États signataires, qui pourront cependant notifier à l'organisation leur éventuelle décision de ne pas les adopter. Ainsi, en 1947, l'OACI va succéder à la CINA qui sera quant à elle dissoute.

L'OACI, en tant qu'agence spécialisée de l'Organisation des Nations Unies (ONU) est toujours active actuellement dans les tâches qui lui avaient été initialement attribuées par la Convention de Chicago. Dès son origine, elle adopte, par le biais de son Conseil, une fonction « quasi-législative » (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006) qui mène à l'élaboration d'un certain nombre d'annexes à la Convention – actuellement au nombre de dix-huit – qui vont chacune constituer un *corpus* de normes et de pratiques standardisées à l'attention des différentes composantes du réseau aérien (infrastructures, infostructure, opérateurs, services, etc.)⁶⁵.

⁶⁴ Selon la Convention de Chicago (RS 0.748.0), « l'Organisation a pour buts et objectifs d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international de manière à:

a) assurer le développement ordonné et sûr de l'aviation civile internationale dans le monde entier;
 b) encourager, les techniques de conception et d'exploitation des aéronefs à des fins pacifiques;
 c) encourager le développement des voies aériennes, des aéroports et des installations et services de navigation aérienne pour l'aviation civile internationale;
 d) répondre aux besoins des peuples du monde en matière de transport aérien sûr, régulier, efficace et économique;
 e) prévenir le gaspillage économique résultant d'une concurrence déraisonnable;
 f) assurer le respect intégral des droits des États contractants et une possibilité équitable pour chaque État contractant d'exploiter des entreprises de transport aérien international;
 g) éviter la discrimination entre États contractants;
 h) promouvoir la sécurité de vol dans la navigation aérienne internationale;
 i) promouvoir, en général, le développement de l'aéronautique civile internationale sous tous ses aspects. ».
 (art.44). Nous soulignons.

⁶⁵ Les annexes actuelles sont les suivantes :

- Annexe 1 : Licences du personnel ;
- Annexe 2 : Règles de l'air ;
- Annexe 3 : Météorologie ;
- Annexe 4 : Cartes aéronautiques ;
- Annexe 5 : Unités de mesure dans les communications air-sol ;
- Annexe 6 : Exploitation technique des aéronefs ;
- Annexe 7 : Marques de nationalité et d'immatriculation ;
- Annexe 8 : Certificats de navigabilité ;
- Annexe 9 : Facilitation ;
- Annexe 10 : Télécommunications aéronautiques ;
- Annexe 11 : Services de la navigation aérienne ;
- Annexe 12 : Recherches et sauvetage ;
- Annexe 13 : Enquêtes sur les accidents d'aviation ;

3.5.3. Le transport aérien comme activité commerciale

En termes commerciaux, la Convention de Chicago va être perçue comme un relatif échec, dans la mesure où les tenants de la voie « libérale » ne vont pas parvenir à faire accepter un accord pour des échanges sur une base multilatérale des droits de trafic (Bourqui, 2006). C'est ainsi, comme nous allons le voir plus loin, la *voie bilatérale* qui va s'imposer. On peut cependant relever que la Convention va autoriser le survol et les escales des aéronefs civils n'assurant pas un service aérien⁶⁶ régulier. Ce principe est intéressant à souligner, dans la mesure où le texte n'exclut pas que lesdits aéronefs embaquent ou débarquent des passagers, des marchandises ou du courrier (art. 5), pour autant qu'ils ne pratiquent pas le cabotage⁶⁷ – c'est-à-dire relier deux lieux dans le même pays étranger (art. 7) – limitant ainsi le marché intérieur à leur(s) compagnie(s) domestique(s). Cet article, d'apparence anodine, *libéralise* dans les faits le secteur des vols charters, du moment où cette activité est par nature exploitée en dehors des lignes à horaires réguliers, car elle découle d'un affrètement spécial, généralement commandité par un ou des voyageurs en vue de transporter leurs clients à leur lieu de villégiature. Ce type d'activité est aussi pratiqué par l'aviation d'affaires de même que l'aviation privée, qui évoluent ainsi au sein d'un régime libéralisé. Comme nous le verrons plus loin, le régime accordé aux « charters » est occasionnellement exploité par des compagnies à horaires réguliers en vue de contourner les limitations d'accès aux droits de trafic (e.g. cas Easyjet pour la ligne Genève-Barcelone en 1999). À noter que l'art. 5 permet cependant aux « États où a lieu l'embarquement ou le débarquement d'imposer telles réglementations, conditions ou restrictions qu'il pourra juger souhaitables », ceci en vue de conserver de la cohérence avec la souveraineté complète et exclusive dont ils bénéficient (art. 1). On peut s'étonner, à la lecture de la Convention, que celle-ci ne définit aucunement les caractéristiques exactes des termes respectifs « trafic non-régulier » et « trafic réguliers », alors même qu'ils sont soumis à des régimes diamétralement différents. Pour certains, il s'agit d'une « lacune de la Convention » (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). En 1952, le Conseil de l'OACI a tenté de définir le terme de « service aérien international régulier » comme étant une série de vols présentant les caractéristiques suivantes : « a) ces vols sont accomplis à travers l'espace aérien de deux États ou plus ; b) ils sont effectués par des aéronefs, en vue du transport de passagers, d'articles postaux ou de fret moyennant rémunération, de telle manière que chacun de ces vols soit accessible au public ; c) ils sont effectués afin d'acheminer le trafic entre deux ou plusieurs points qui restent les mêmes pour

-
- Annexe 14 : Aéroports ;
 - Annexe 15 : Services d'informations aéronautiques ;
 - Annexe 16 : Bruit des aéronefs ;
 - Annexe 17 : Sécurité - Protection contre les actes d'intervention illicite ;
 - Annexe 18 : Transport de marchandises dangereuses. (OACI 2005).

⁶⁶ Pour la Convention de Chicago, « «service aérien» signifie tout service aérien régulier assuré par aéronef pour le transport public de passagers, de courrier ou de marchandises » (art. 96a).

⁶⁷ À noter, à propos du cabotage que l'art 7 de la Convention de Chicago stipule que chaque « État contractant a le droit de refuser aux aéronefs d'autres États contractants la permission d'embarquer sur son territoire des passagers, du courrier ou des marchandises pour les transporter, contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location, à destination d'un autre point de son territoire. Chaque État contractant s'engage à ne conclure aucun arrangement qui accorde expressément un tel privilège, à titre exclusif, à un autre État ou à une entreprise de transport aérien d'un autre État, et à ne pas se faire octroyer un tel privilège exclusif par un autre État ». Ceci peut expliquer pourquoi les États ont longtemps refusé d'accorder des droits liés au cabotage à des États tiers, dans la mesure où cela les contraignait à accorder les mêmes droits aux autres États qui en faisaient la demande, les obligeant *de facto* à libéraliser ce type de trafic.

toute la suite de vols, soit suivant un horaire publié, soit avec une régularité ou une fréquence telle que cette suite constitue une série systématique évidente de vols. » (*Ibid.*). Cette définition n'a finalement jamais été ratifiée par le quorum nécessaire au sein de l'OACI, de sorte que l'on peut relever que l'organisation n'est pas parvenue à clarifier cette distinction entre catégories de vols (*Ibid.*). Cette situation a mené à une définition non pas internationale de ces statuts, mais purement nationale au sein des législations de chaque État^{68,69} (*Ibid.*). Au vu de ce que nous avons pu observer, il est intéressant de relever que seule la catégorie « trafic régulier » a fait l'objet de – tentatives de – définitions, la catégorie « trafic non-régulier » étant quant à elle définie par défaut, soit comprenant l'ensemble des caractéristiques ne faisant pas partie de la première catégorie.

Par opposition au trafic non-régulier, le trafic régulier sera soumis à l'art. 6 qui précise qu'« aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation. »⁷⁰. Comme nous l'avons évoqué précédemment les États désireux d'établir une liaison aérienne régulière doivent passer par un accord bilatéral, voire multilatéral, en vue d'en définir les modalités d'exploitation et les droits de trafic qu'ils s'accordent mutuellement que cela soit au niveau du transport de passagers ou de fret. C'est ainsi la voie « protectionniste » qui a été privilégiée dans ce texte, avec la mise en place d'un régime général de souveraineté absolue des États sur leur espace aérien et qui sanctionne le principe de l'exclusion – sauf accord bilatéral contraire – des aéronefs commerciaux et des opérateurs étrangers de cet espace aérien.

Pourtant, parallèlement à la Charte, deux accords complémentaires à la Convention vont être conclus : il s'agit d'une part de (1) l'*Accord relatif au transit des services aériens internationaux*⁷¹, que l'on nomme aussi « accord des deux libertés », et de (2) l'*Accord relatif au transport aérien international*, dont les ratifications sont indépendantes de celle de la Convention – ce qui fait qu'alors que la Convention a été ratifiée par plus de 180 États, l'Accord relatif au transit ne l'est que par moins de 100 États. Ils auront tout deux trait à ce que l'on nomme, dans le domaine aéronautique, « les libertés », dont nous ferons état des caractéristiques plus loin.

⁶⁸ En Suisse, le trafic régulier est appelé « trafic de lignes » et est défini par l'Ordonnance sur l'aviation (OSAv), RS 748.01, en ces termes :

« Par trafic de lignes, on entend les vols affectés au transport commercial de personnes ou de marchandises :

- a. lorsqu'ils sont effectués pendant une période minimale selon une fréquence et une régularité telles qu'ils font partie d'une série systématique évidente; et que
- b. pour le transport de personnes, des sièges vendus individuellement sont mis à la disposition du public. » (art.110 al.1).

⁶⁹ Un service aérien régulier a été défini par l'Union européenne comme étant « une série de vols qui présente l'ensemble des caractéristiques suivantes :

- (1) il est effectué à titre onéreux, au moyen d'aéronefs destinés à transporter des passagers, du fret et/ou du courrier, dans des conditions telles que, sur chaque vol, des sièges, vendus individuellement, sont mis à disposition du public (soit directement par le transporteur aérien, soit par ses agents agréés) ;
- (2) il est organisé de façon à assurer la liaison entre les mêmes deux aéroports ou plus :
 - a. soit selon un horaire publié ;
 - b. soit avec une régularité ou une fréquence telle qu'il fait partie d'une série systématique évidente ». (Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil).

⁷⁰ Nous soulignons.

⁷¹ Accord relatif au transit des services aériens internationaux, conclu à Chicago le 7 décembre 1944. 0.748.111.2.

(1) Le premier des deux accords (*Accord relatif au transit des services aériens internationaux*) va permettre aux États signataires d'accorder un droit de passage mutuel à leurs aéronefs (première liberté), de même qu'une possibilité de faire des escales techniques pour autant qu'aucune activité commerciale ne soit réalisée à cette occasion (deuxième liberté).

(2) Le second texte (*l'Accord relatif au transport aérien international*), qui ne rentrera finalement jamais en vigueur faute d'un nombre suffisant de contractants, visait à accorder aux États signataires les cinq premières libertés qui constituent, comme nous allons le voir, des droits de trafic relativement étendus. Bien que cet accord ait été « mort-né », il servira néanmoins de base à l'établissement des conventions bilatérales entre les États en matière de droits de trafic.

3.5.4. Les « libertés de l'air » des accords complémentaires de Chicago

La Convention de Chicago, au travers de ses accords complémentaires, va donc formaliser cinq « libertés » (1 à 5) qui constituent autant de droits de trafic⁷² accordés par un État à un ou plusieurs autres États en vue du déroulement d'activités opérationnelles de nature civile et commerciale impliquant un aéronef immatriculé dans l'État désigné comme bénéficiaire dudit droit. Les deux premières de ces « libertés » (1 et 2) sont dites « techniques » et proviennent de l'« Accord de transit des services aériens internationaux » - appelé « accord des deux libertés » -, les trois suivantes (3, 4 et 5) sont dites « commerciales » (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006) et ont été définies multilatéralement dans l'« Accord relatif au transport aérien international » - appelé « accord des cinq libertés » -, jamais entré en vigueur. Enfin on peut qualifier les quatre dernières de « commerciales étendues » et qui sont postérieures aux accords mentionnés et de nature informelle et qui n'apparaissent que dans des accords bilatéraux entre États. Concrètement la teneur des différentes « libertés » est la suivante (Site Internet Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), 2009)⁷³ :

Première liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir (ce droit est aussi appelé droit de première liberté).

Deuxième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales (ce droit est aussi appelé droit de deuxième liberté).

Troisième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité (ce droit est aussi appelé droit de troisième liberté).

Quatrième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'embarquer, dans le territoire du

⁷² Le droit de trafic est défini par l'UE comme étant le droit d'un transporteur aérien de transporter des passagers, du fret et/ou du courrier sur une liaison aérienne desservant deux aéroports [...] (Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil).

⁷³ Les définitions des « libertés » sont reproduites telles quelles depuis la source de l'OACI, avec des commentaires et exemples empiriques additionnels de notre part lorsque cela semble judicieux.

premier État, du trafic à destination de l'État dont le transporteur a la nationalité (ce droit est aussi appelé droit de quatrième liberté).

Cinquième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers (ce droit est aussi appelé droit de cinquième liberté). A titre d'illustration un avion d'Air France pourrait opérer un vol régulier entre Paris et Vienne, tout en embarquant ou débarquant des passagers à Zurich.

Après la Conférence de Chicago, un certain nombre d'experts du droit aérien ont proposé des « libertés » supplémentaires qui consistent en des combinaisons des cinq originellement définies par la Convention. On peut relever que « l'OACI qualifie toutes les « libertés » suivant la cinquième de « soi-disant », car seules les cinq premières « libertés » ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d'un traité international » (*Ibid.*).

Sixième liberté de l'air - droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États (on parle aussi de droit de sixième liberté). À la différence des cinq premières libertés, la sixième ne figure pas comme telle dans aucun accord sur les services aériens largement reconnus, tel l'« Accord sur les cinq libertés ». A titre d'illustration un avion d'Austrian Airlines (AUA) pourrait opérer un vol régulier entre Londres et Tokyo, en faisant une escale à Vienne. La sixième liberté est une combinaison des troisième et quatrième, elle est l'ancêtre des « hubs » (plateformes d'échange de trafic), principe à partir duquel les alliances de transporteurs se sont constituées (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006).

Septième liberté de l'air - droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d'un service à destination ou en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité. A titre d'illustration un avion d'American Airlines (AA) pourrait opérer un vol régulier entre Bangkok et Genève, y faire escale, puis le poursuivre vers Londres.

Huitième liberté de l'air - droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l'intérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège au moyen d'un service qui commence ou se termine dans le territoire de l'État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou (en rapport avec la « Septième liberté de l'air ») à l'extérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège (on parle aussi de droit de huitième liberté ou « cabotage consécutif »). A titre d'illustration un avion d'Air France pourrait opérer un vol entre Paris et Munich, puis le poursuivre vers Hambourg.

Neuvième liberté de l'air - droit ou privilège de transporter du trafic de cabotage de l'État qui accorde ce droit ou privilège au moyen d'un service effectué entièrement à l'intérieur du territoire de cet État (on parle aussi de droit de neuvième liberté ou « cabotage autonome »). A titre d'illustration un avion de Swiss International Air Lines pourrait opérer un vol

régulier direct entre Londres et Liverpool (liaison domestique), sans pour autant devoir faire une escale sur le territoire suisse.

Une première tentative de conceptualisation des différents sous-régimes de droits de trafic pour les opérateurs de service aérien régulier, sur la base des « libertés de l'air », nous permet de constater que ces différentes « libertés » forment un continuum allant du sous-régime le plus limitatif au sous-régime le plus libéral, où l'inclusion cumulative de chaque liberté permet de qualifier les différents types de sous-régimes de régulation par rapport à l'ouverture de marché qu'ils impliquent (Figure 9). On peut ainsi passer du « sous-régime restrictif » représenté par la Convention de Chicago (multilatérale), au « sous-régime limitatif » représenté par l'accord (multilatéral) de transit, à un « sous-régime libéral », représenté par les reliquat informels de l'accord relatif au transport aérien international (non adopté), pour enfin passer à un « sous-régime libéralisé », représenté par les accord bilatéraux de « ciel ouvert », les « trois paquets » libéralisant le marché communautaire l'Accord d'intégration entre la Suisse et l'Union Européenne. Ces différentes catégories de sous-régimes étant bien entendu à considérer comme essentiellement idéales-typiques, dans la mesure où il existe diverses variations ou combinaisons possibles au sein des accords bilatéraux conclus entre les États pour l'accès réciproque à leurs marchés aériens. Enfin, on soulignera que l'ensemble de ces types de sous-régimes vont, dès la convention de Chicago, coexister simultanément avec, au sein d'un même État, des liaisons aériennes régulées par l'un ou l'autre de ces sous-régimes. Dans le cas Suisse, l'ensemble des sous-régimes coexistent :

- (1) Le « sous-régime restrictif » avec les pays non signataires de l'accord de transit et avec lesquels n'ont pas été établi d'accord bilatéraux ;
- (2) Le « sous-régime limitatif », avec les pays signataires de l'accord de transit et avec lesquels n'ont pas été signés d'accord bilatéraux ;
- (3) Le « sous-régime libéral », avec la plupart des pays avec lesquels des accords bilatéraux ont été signés ;
- (4) Le « sous-régime libéralisé », avec les États-Unis dès 1995 (entrée en vigueur 1996) et avec l'Union Européenne 1999 (entrée en vigueur 2002) et au travers d'accords bilatéraux.

Figure 11 : Typologie des sous-régimes de régulation s'appliquant aux opérateurs de service aérien régulier suisses dès la Convention de Chicago (1944)

Sous-régime restrictif	Sous-régime limitatif	Sous-régime libéral	Sous-régime libéralisé
Convention de Chicago (1944)	Accord multilatéral de transit (1944)	Accords bilatéraux (modèle-type Bermudes I & II) (1946 et 1977)	Accord « ciel ouvert » avec les USA (1996) / Accord bilatéral Suisse-UE (2002)
Multilatéralisme	Multilatéralisme	Bilatéralisme	Bilatéralisme
Pas de libertés (sauf opérateurs service aérien non-régulier)	Libertés techniques	Libertés commerciales	Libertés commerciales étendues
	Liberté 1 Liberté 2	Liberté 1 Liberté 2 Liberté 3 Liberté 4 Liberté 5	Liberté 1 Liberté 2 Liberté 3 Liberté 4 Liberté 5 Liberté 6 Liberté 7 Liberté 8 Liberté 9
	e.g. Tchad, Tonga, Costa Rica, etc.	e.g. Singapour, République d'Afrique du Sud, etc.	e.g. : Union européenne, États-Unis.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, si deux États n'ont pas signé d'accord bilatéraux entre eux relatifs aux libertés qu'ils s'accordent mutuellement, les libertés de l'air – en tant que libertés commerciales - définies par les accords complémentaires à la Convention de Chicago ne seront pas applicables aux services aériens réguliers, sauf s'agissant des deux premières (section 1), et ceci pour autant que les États soient signataires. Pour Grard, « il n'existe donc pas, en vertu de la Convention de Chicago, une unité de droit international du transport aérien fondé sur la multilatéralisation. Toutefois, la règle de base posée n'est pas sans incidences. L'exploitation commerciale des lignes régulières internationales ne s'est révélée possible que par l'échange d'autorisations entre les États fixé dans les traités bilatéraux. La source réelle du droit international du transport est devenue le traité bilatéral. [...] Si la Convention de Chicago ne contient pas une réglementation commune, elle a néanmoins engendré un droit dérivé homogène ; de ce fait, on parle pour le transport aérien,

d'ordre de Chicago. »⁷⁴ (1995 : 12). Au vu de ce qui précède on peut mettre en exergue le fait que si les deux premières « libertés de l'air » font l'objet d'accords multilatéraux, les sept autres, qui concernent la définition des routes, des capacités ou encore des tarifs font l'objet d'accords bilatéraux.

3.5.5. Les accords bilatéraux dans l'aviation civile commerciale

Le modèle des accords bilatéraux entre États en vue de la définition des modalités d'accès mutuelles à leurs marchés du transport aérien de personnes, marchandise et courrier par le biais de lignes régulières a été donné par les Accords des Bermudes I et II signés entre les États-Unis et la Grande-Bretagne respectivement en 1946 et 1977 qui ont ensuite servis de références aux autres États pour la rédaction de leurs propres accords. L'accord bilatéral est ainsi essentiellement un accord technique qui lie les États contractants et dont la valeur en droit interne dépend entièrement des systèmes juridiques nationaux (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Tirant sa source des négociations entre des pays ayant à l'époque des positions diamétralement opposées en termes d'ouverture du marché de l'aviation commerciale, « les dispositions concernant la capacité sont d'inspiration libérale, tandis que les règles tarifaires sont dirigistes » (*Ibid.*). La plupart des accords bilatéraux sont structurés en trois composantes principales : (1) la première comprend les principales normes définies dans la Convention de Chicago, (2) la seconde présente les clauses de droits de trafic accordés, les routes concernées, les points de desserte, de même que les itinéraires définis, (3) la dernière partie a trait à la définition des clauses de capacité, de fixation des tarifs et des principes d'arbitrage des éventuels conflits (Bourqui, 2006). Les principaux points de négociation ayant trait à la désignation du ou des transporteurs aériens concernés, les droits de trafic touchés, la réglementation des capacités, la détermination des routes aériennes, et la fixation des tarifs (*Ibid.*). En Suisse, la négociation des accords bilatéraux, et notamment la désignation des routes, des horaires, ou des tarifs, était menée, jusqu'en 2001, par une délégation réunissant l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), l'ancien opérateur national Swissair, et des représentants des aéroports concernés (Entretien Jobin, 2008).

3.5.5.1. Les clauses de droit de trafic

Les clauses de droit de trafic sont basées sur les différentes « libertés de l'air » que nous avons présentées et constituent l'une des composantes essentielles des accords bilatéraux, dans la mesure où elles dépendent directement des principes de souveraineté des États sur leur espace aérien. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'ensemble des pays ayant ratifié l'« Accord de transit des services aériens internationaux », dont la Suisse, s'accordent mutuellement les première et seconde libertés. Les autres libertés étant éventuellement accordées dans les accords bilatéraux. Pour la plupart d'entre-eux la clause porte sur l'octroi des troisième et quatrième libertés, la cinquième étant plus rarement intégrée (Bourqui, 2006). Dans le cas des accords bilatéraux « ciel ouvert », libéralisant un espace transnational, tels que ceux régissant – comme nous le verrons plus loin – les rapports entre la Suisse et l'UE, l'ensemble des libertés est généralement accordé, soit de manière immédiate, soit réparti progressivement dans le temps.

⁷⁴ Nous soulignons.

3.5.5.2. Les clauses de routes aériennes

Avec les clauses portant sur les routes aérienne⁷⁵, on touche là aussi directement aux notions de souveraineté de l'espace aérien, dans la mesure où une route traverse généralement différents pays – voire même y prévoit une escale technique – avec lesquels les deux États contractant un accord bilatéral n'ont pas nécessairement signé le même type d'accord. Il s'agit donc d'une situation de *multilatéralité régulée par des accords bilatéraux*. Si l'ensemble des parties sont signataires de l'« Accord de transit des services aériens internationaux », l'accès aux droits offerts par les première et deuxième libertés ne nécessite naturellement pas de négociation additionnelle. Si, par contre, certains pays se situant sur la route aérienne envisagée ne sont ni signataires de l'accord, ni signataires d'un accord bilatéral avec les deux États contractants, ces derniers devront entrer en négociation individuelle avec eux en vue d'obtenir les droits liés aux première et deuxième libertés.

De manière concrète, les accords bilatéraux précisent l'itinéraire et le tracé de la route aérienne négociée. Bien qu'à l'origine de ces accords, les itinéraires étaient relativement imprécis, et qu'ils ont parfois engendré des contestations, à l'heure actuelle il est fait référence à un certain nombre de points géographiques de passage obligés, permettant de cadrer avec précision le parcours de l'aéronef (Bourqui, 2006). Cette précision va jusqu'à déterminer les aéroports précis pouvant être reliés par les opérateurs. Ainsi, dans un pays possédant plusieurs aéroports, et dans le cas où l'accord signé entre les États prévoit une limitation à un unique aéroport national, les plateformes ne bénéficiant pas de cette désignation ne pourront pas prétendre à recevoir un vol en provenance de la destination en question. En Suisse, cela s'est manifesté à travers une certaine concurrence, notamment entre les aéroports de Zurich et Genève, le premier ayant souvent obtenu la priorité car l'opérateur national y développait la majorité de son activité, ce qui donnait à l'infrastructure zurichoise le statut de principale plateforme helvétique (Entretien Jobin, 2008). La tendance actuelle étant de définir plusieurs points de destinations dans les pays cocontractants, points qui ne sont généralement plus désignés nommément (e.g. deux points, à choix des parties). Cette évolution met sur un relatif pied d'égalité les aéroports nationaux considérés comme secondaires, étant entendu que les parties n'ont pas l'obligation d'exploiter l'ensemble des routes aériennes qui leur sont accordées.

3.5.5.3. Les clauses de désignation

Dans le système des accords bilatéraux, la « clause de désignation » donne la possibilité à chaque État de désigner un unique (mono-désignation) ou plusieurs (pluri-désignation/multidésignation) opérateurs aériens qui auront la possibilité de faire usage des droits de trafic et des routes négociées avec un État tiers (Entretien Jobin, 2008). Il est intéressant de constater que l'État désigne le bénéficiaire (l'opérateur) d'un droit qu'un État tiers va lui accorder – bien que l'État attribuant le droit de trafic ait un droit de regard sur l'opérateur ainsi désigné. On se trouve donc ici dans un système d'attribution indirecte d'un droit, qui offre à chaque État la possibilité, le cas échéant, de retirer le droit à son opérateur

⁷⁵ Une route aérienne est un itinéraire défini au niveau contractuel (e.g. accord bilatéral) et opérationnel (e.g. plan de vol) permettant à un aéronef de relier deux aéroports, pouvant comporter une ou plusieurs étapes ou escales, et empruntant des couloirs aériens.

« national » pour le confier à un autre. Cette démarche est d'ailleurs facilitée par le fait qu'en Suisse tout du moins, le nom de l'opérateur désigné ne figure par formellement dans l'accord.

Au vu de la plupart des accords de ce type signés récemment par la Suisse (e.g. Afrique du Sud⁷⁶), le principe de la multidésignation semble maintenant largement adopté⁷⁷.

3.5.5.4. Les clauses de capacité

Les clauses de capacité, qui ne sont pour l'heure pratiquement plus utilisées, consistaient à définir la capacité de transport en termes de « sièges-kilomètres » attribuées aux opérateurs désignés pour l'exploitation d'une route aérienne (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Il s'agissait en somme de définir un « quota d'offre » (Bourqui, 2006) à répartir entre les opérateurs. Ces règles définies dans les accords type Bermudes I et II, donnaient plus ou moins de possibilités aux opérateurs de définir de manière autonome la capacité qu'ils allaient fournir et aux États d'en contrôler la teneur. Cependant, « les effets conjugués de la déréglementation aux États-Unis, de la libéralisation en Europe et de l'accroissement de la concurrence rendent aujourd'hui les clauses limitant la capacité inapplicables. [...] Le partage des capacités n'existe d'ailleurs plus [...] entre les États membres de la Communauté à l'intérieur du marché unique des transports aériens. Après une libéralisation progressive de la répartition des quotas d'offres par les deux premiers paquets de mesures de libéralisation du transport aérien, respectivement en 1987 et 1990, le troisième paquet de mesures de libéralisation a entièrement supprimé les limites de capacité existantes en 1992. » (Bourqui 2006). Entre la Suisse et les pays extracommunautaires, cette clause de capacité existe toujours, même dans des accords bilatéraux signés récemment⁷⁸. Il est cependant possible qu'elle ne soit pas activée de manière effective, les accords de ce type, étant, comme nous l'avons relevé précédemment, basé sur un modèle plus ou moins homogène qui n'a que peu évolué avec le temps.

3.5.5.5. Les clauses de propriété

Alors que la Convention de Chicago se concentre sur le principe de la nationalité de l'aéronef, à travers son immatriculation et les règles y afférentes, pour déterminer le régime auquel sera soumis l'appareil en fonction de l'appartenance ou non de son État d'origine à la Convention, la plupart des accords bilatéraux vont ignorer les principes de *nationalité de l'aéronef*, mais vont se concentrer sur la *nationalité de l'opérateur* (transporteur). Plus précisément, cette

⁷⁶ Accord de transport aérien du 8 mai 2007 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud, RS 0.748.127.191.18.

⁷⁷ La Loi sur l'aviation (LA), RS 748.0, stipule d'ailleurs depuis 1998 : « Pour la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, la Confédération veille à l'emploi de «multiple désignations» » (art. 30 al.4).

⁷⁸ Accord de transport aérien entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud de 2007 (*Ibid.*) traite de la question des capacités en ces termes :

- « La capacité que doit fournir l'entreprise désignée de chaque Partie contractante doit répondre étroitement aux besoins du public en matière de transport sur les routes convenus et aura pour objectif principal d'assurer, selon un coefficient de charge utile raisonnable, une capacité suffisante pour répondre aux besoins courants et normalement prévisibles en matière de transport de passagers, de bagages, de marchandises et de courrier, ayant pour origine ou destination le territoire de la Partie contractante qui a désigné l'entreprise. » (art. 9 al. 3).

- « La capacité qui peut être fournie conformément au présent article par l'entreprise désignée de chaque Partie contractante sur les services convenus sera équivalente à celle qui a été décidée entre les autorités aéronautiques des Parties contractantes. » (art. 9 al. 4).

nationalité sera déterminée par l'*origine des propriétaires de l'opérateur*⁷⁹ et de la *nature effective de leur contrôle* sur ce dernier. Ceci répond à une situation largement répandue dans le secteur aérien où l'opérateur n'est pas nécessairement le propriétaire de l'aéronef qu'il exploite et pour lequel il signe un contrat une location pour l'appareil seul ou une forme de leasing avec un propriétaire financier tiers (« dry lease »). La location peut même consister en la mise à disposition d'une compagnie à une autre d'un aéronef, de l'ensemble de son personnel naviguant, des services de maintenance et de l'assurance (« wet lease »). Comme nous le verrons plus loin, cette clause de la nationalité de l'opérateur va même, dans certains types d'accord bilatéraux de « ciel ouvert », comme au sein de l'Union Européenne, ou entre la Suisse et l'UE par exemple, se transformer en « clause de régionalité » (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006), dans la mesure où le critère pertinent sera l'appartenance ou non de l'opérateur à un ensemble régional (UE) et non plus son État d'origine.

Il est intéressant de relever que la clause de la nationalité de l'opérateur date donc de l'après-Deuxième Guerre mondiale où de nombreuses compagnies avaient été tout ou partiellement nationalisées⁸⁰. Ceci permettait ainsi à certains États de contrôler simultanément la distribution des droits de trafic et leur utilisation. D'autre part, l'histoire de Swissair montre que cette notion de *contrôle effectif* d'un ou plusieurs actionnaires nationaux en tant que référence pour la désignation de la nationalité de l'opérateur est une notion relativement floue, dans la mesure où, lorsque l'opérateur helvétique a racheté des compagnies au sein de l'UE (Sabena, AOM, Air Liberté, etc.) pour tenter d'avoir un accès facilité à ce marché, il est de notoriété publique que si la compagnie suisse n'avait pas la majorité du capital de celles-ci, il en avait le contrôle opérationnel et stratégique effectif, tout en bénéficiant de la nationalité communautaire de ses filiales.

3.5.5.6. Les clauses de tarifs

Il s'agit de la sixième et dernière clause constituante des accords bilatéraux « types ». Le fonctionnement de la clause tarifaire est particulier, en ce sens qu'il implique un acteur externe à la configuration États-opérateurs qu'est l'International Air Transport Association (IATA). En effet, les tarifs définis par les opérateurs en vue de les appliquer à chacune de leurs lignes régulières sont négociés multilatéralement – avec l'ensemble des compagnies membres desservant la région – au sein de cette association regroupant la majeure partie des opérateurs aériens mondiaux. Ces tarifs ainsi fixés, ceux-ci sont communiqués aux États respectifs qui appliquent généralement le principe de la « double désapprobation », c'est à dire que les deux pays doivent refuser simultanément le tarif, faute de quoi il est considéré comme approuvé. Le tarif ainsi défini est historiquement appelé « tarif IATA » (Entretien Jobin, 2008).

On constate cependant qu'avec la libéralisation du trafic aérien, l'arrivée des compagnies « low-cost » – qui ne sont généralement pas membres de l'IATA –, de la vente des billets de transports sur Internet, du non-respect de ces conventions IATA par certains de ses membres et le développement du « marché gris », ces tarifs « officiels » ne constituent plus la référence

⁷⁹ Naveau, Godfroid et Frühling, (2006) précisent que « la doctrine considère que 51% du capital suffisent ».

⁸⁰ Citons par exemple la compagnie Air France, dont l'État français prendra une part de capital dès 1933, et qu'il nationalisera en 1945, British Airways sera nationalisée en 1939, Iberia en 1928. Les compagnies américaines ne seront quant à elles pas nationalisées.

en matière de prix des billets et tombent quelque peu en désuétude. A cela s'ajoute que ce type d'entente, dans un contexte de réglementation de la concurrence, n'est plus compatible avec les pratiques actuelles, de sorte que cette association, longtemps considérée comme une forme de « cartel », a sensiblement perdu de son influence dans les mécanismes de fixation des prix.

3.6. La libéralisation du transport aérien aux États-Unis (1978)

Même si la libéralisation du marché intérieur du transport aérien aux États-Unis n'a pas eu d'impacts directs sur la Suisse, on ne peut éviter de l'évoquer dans ce travail, dans la mesure où il s'agit de la première initiative de libéralisation à une si large échelle, qu'elle a pris la forme la plus extrême représentée par la dérégulation, et qu'elle a, d'une certaine manière, servi de modèle aux accord bilatéraux « ciels ouverts », à d'autres libéralisation régionales telles que celles entre les pays de l'Union européenne ou entre la Suisse et l'UE.

3.6.1. L'« Airline Deregulation Act »

Alors que le contexte bilatéral, comme nous l'avons mentionné, relevait d'une doctrine relativement protectionniste quant à l'accès des compagnies aériennes étrangères aux droits de trafic d'un État, la déréglementation du transport aérien aux États-Unis en octobre 1978 marqua le début du mouvement de libéralisation de l'aviation civile au sein de certains marchés de par le monde. Jusqu'à cette date, le secteur aérien américain était régulé par le Civil Aeronautics Board (CAB), en place depuis 1938, et qui avait été institué en vue d'attribuer les droits de trafic sur le marché intérieur, contrôler les tarifs pratiqués par les compagnies aériennes privées, allouer des subventions pour l'exploitation de certaines lignes, protéger les usagers finaux contre les faillites d'opérateurs, définir des normes de qualité de service, et évaluer la légalité des ententes et des fusions entre compagnies (Merlin, 2002). Le CAB allouait généralement les droits de trafic de manière limitée à une petite compagnie locale (*local*) pour la desserte des villes de petite et moyenne taille, et à une ou deux compagnies nationales (*trunk*) pour les grandes lignes. Le nombre de ces compagnies a d'ailleurs été strictement limité, dans la mesure où la création d'aucun nouveau grand opérateur national ne fut autorisée après 1938 (*Ibid.*). A noter enfin que les subventions distribuées à l'ensemble des transporteurs par le CAB représentaient jusqu'à un tiers de leurs recettes. Cette manne a par la suite été réservée uniquement aux petites compagnies locales opérant des lignes à faible fréquentation (*Ibid.*).

Dès les années 1970, les milieux libéraux dénoncèrent les entraves au développement que ce système engendrait et le fait qu'il empêchait l'émergence d'une concurrence censée avoir un effet vertueux sur les coûts d'exploitation et les prix des prestations (Biplan, 2004). A cela s'ajoutait la situation découlant de la guerre du Viêt-Nam qui laissait inemployés de nombreux pilotes et aéronefs (*Ibid.*). Ces milieux furent entendus par le gouvernement Carter qui ratifia une première loi libéralisant dès novembre 1977 le trafic intérieur de fret (Merlin, 2002). Dès 1978, les États-Unis adoptent l'« Airline Deregulation Act » au sein de leur marché intérieur de transport passagers – qui représente à cette époque environ 40% du marché mondial du transport aérien. Cette initiative va avoir pour conséquence 1) la suppression dès 1985 du CAB et le transfert de ses compétences en matière de contrôle des

conditions de concurrence entre opérateurs au Département des Transports, 2) la libéralisation des droits de trafic et des tarifs sur les vol intérieurs par le bais d'une suppression de leur contrôle, avec une possibilité accordée aux opérateurs, pendant une période transitoire limitée (1979-1981), de conserver le monopole sur une ligne de leur choix, puis une ligne supplémentaire par année jusqu'en 1981, de même que de reprendre à leur compte l'exploitation de lignes « dormantes », c'est-à-dire non exploitées par les compagnies en détenant les droits, tout en se basant sur les tarifs définis par le CAB (Merlin, 2002), 3) la confirmation de la Federal Aviation Administration (FAA) en tant que seule agence indépendante de régulation exclusivement en charge de la sécurité, 4) la suppression des subventionnements, sauf en cas de refus du Département des Transports du retrait d'un opérateur sur une ligne 5) la suppression des accords tarifaires entres compagnies, 6) l'établissement des modalités de reprise et fusion des compagnies selon les règles de la concurrence, 7) la garantie du principe de libre entrée et sortie du marché, sauf en cas d'intérêt public manifeste concernant essentiellement des villes de petite taille.

Cette mutation du contexte de régulation va avoir plusieurs conséquences principales – n'ayant parfois pas été anticipées par le gouvernement :

La première est l'adoption par les plus grandes compagnies indigènes d'une organisation de leurs réseaux sous forme de « hub » (« hub and spoke system »), qui consiste en la mise en place de plusieurs grandes plateformes nationales au sein des principaux aéroports du pays en vue de faire converger le trafic local vers ces points centraux, pour ensuite le réacheminer vers des destinations nationales ou internationales. Cela leur permettra de réaliser des économies d'échelle et d'envergure (Varlet, 1997). Cette forme d'organisation va affaiblir les plus petites compagnies qui ne seront pas en mesure de mettre sur pied un tel système (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Le hub permettait ainsi aux grands opérateurs de se retirer des routes directes à faible trafic en contraignant les usagers à transiter par leur plateforme principale. Cela marque ainsi le passage d'une logique qui voyait l'utilisateur définir son itinéraire à travers des routes directes, vers une logique qui voit l'opérateur définir la route de l'utilisateur en le faisant indirectement transiter par son hub.

La seconde est, paradoxalement, un phénomène de concentration des acteurs du secteur par le bais de rachats, fusion ou faillites. En effet, dix ans après la libéralisation américaine, on assiste à la formation d'une « oligarchie » composée d'un nombre limité de compagnies de grandes tailles, ayant pris le contrôle de la quasi-totalité du trafic et bénéficiant de formes de monopoles régionaux (Varlet, 1997). On peut ainsi relever qu'en 1988, 95% du marché sont sous le contrôle de 8 grandes compagnies au lieu de 18 dix ans auparavant (*Ibid.*).

La troisième concerne l'évolution des tarifs des services de transports, dont le résultat semble pour le moins mitigé à moyens ou long terme. La « guerre tarifaire » qui a marqué le début de la libéralisation s'est progressivement réduite avec la faillite des opérateurs les plus faibles et la mise en place des systèmes informatisés de réservation (SIR) (ou Global Distribution System (GDS))⁸¹, généralement sous contrôle des grands opérateurs, permettant à ces derniers

⁸¹ Les quatre principaux SIR ont longtemps été la propriété des plus grands opérateurs aériens américains – pour trois d'entre eux – et européens – pour l'un d'entre eux. Ces systèmes de réservation mondiaux, sont utilisés par les agences de voyage ainsi que leurs sites Internet en vue de consulter l'ensemble des tarifs des compagnies aériennes mondiales et y effectuer des réservations. On comprend donc la dimension stratégique de ces outils

de faire évoluer dynamiquement leurs grilles tarifaires en fonction des parts de marchés qu'ils désirent acquérir sur tel ou tel segment de clientèle (« yield management ») – avec des risques de discrimination de la clientèle –, voire, dans certains cas controversés, fausser, biaiser ou occulter les tarifs d'un concurrent au sein du SIR qu'ils contrôlent, rendant ainsi impossible les réservations faites par les agences de voyage en faveur de cette compagnie concurrente.

La quatrième a trait à la pérennisation du service de transport. En effet, les compagnies ont bénéficié dès 1982 d'une plus grande flexibilité quant à la définition des routes qu'elles envisageaient d'opérer (Merlin, 2002). Il en est résulté de fréquentes entrées et sorties, marquant un affaiblissement de la durée d'exploitation moyenne de certaines lignes et une insécurité quant au caractère pérenne de la desserte.

La cinquième découle des précédentes en ce sens que la recherche d'économies d'échelles par les opérateurs a débouché sur une situation par laquelle plus de lignes ont été supprimées que créées (*Ibid.*).

La sixième montre une diminution des fréquences entre les villes moyennes et petites, avec la suppression des lignes non rentables (*Ibid.*). Les tarifs de ces lignes peu fréquentées ont tendanciellement augmenté, du fait de la faible concurrence qui y régnait et du subventionnement réduit dont elles bénéficiaient – lorsqu'elles pouvaient en bénéficier.

La septième montre une augmentation de la concurrence et une baisse tendancielle des tarifs sur les routes longues et à fort tarif du fait de la « guerre tarifaire » que se sont livrés les plus grands opérateurs.

La huitième montre une segmentation des fonctions entre compagnies locales (*local*) et celles opérant les grandes lignes (*trunk*), les premières apportant du trafic sur les hubs des secondes.

La neuvième est une diminution des salaires des personnels du secteur et une réduction de leurs effectifs de 10% entre 1980 et 1982, allant ainsi à l'encontre de la volonté initiale de générer des places de travail pour les anciens pilotes militaires (*Ibid.*).

La dixième est l'émergence et l'expansion de nouvelles compagnies aux modes organisationnels alternatifs et qui vont orienter leur stratégie vers une réduction de leurs coûts opérationnels par le bais de salaires plus faibles, mais d'une participation des employés à leur capital, une augmentation du nombre d'heures d'utilisation effective de leurs appareils, la concentration sur un nombre limité de liaisons point-à-point générant un important trafic et non pas au travers d'un hub, et enfin par la suppression de facteurs de coûts liés aux confort des passagers (e.g. repas servis à bord, large espacement entre les sièges, etc.). Il s'agit des débuts de ce que l'on appellera l'aviation « low cost » avec le développement d'opérateurs tels que Pacific Southwest Airlines (PSA), Southwest Airlines, etc.

informatiques pour les opérateurs. Actuellement, d'autres types de transports ou de prestations de service sont intégrés à ces systèmes tels que le train (e.g. Eurostar), le bateau (e.g. ferries, croisières), l'automobile (e.g. agences de location), les hôtels, etc. Les SIR ont, depuis le début des années 2000, été détachés du giron des grands opérateurs aériens suite à de nombreuses polémiques quant au conflit d'intérêt que leur contrôle par les compagnies était susceptible de constituer. Les principaux acteurs du secteur sont Sabre (appartenant anciennement à American Airlines), Galileo (qui appartenait à United Airlines), Worldspan (qui appartenait à Delta Air Lines, TWA et Northwest Airlines) et Amadeus (qui appartenait à Air France, Lufthansa, SAS et Iberia).

La onzième et dernière conséquence est l'augmentation du trafic sur les principaux aéroports nationaux, la modification des grilles d'horaires d'exploitation de ceux-ci, de même que l'établissement de systèmes de modulation des redevances aéroportuaires en fonction de l'heure de décollage ou d'atterrissage. L'évolution de la charge de ces plateformes a aussi conduit à l'époque à une réflexion quant à la mise en place d'outils d'attribution des créneaux horaires (slots) par le biais d'enchères, proposition qui a été abandonnée par la suite devant l'impossibilité pour les petites compagnies de s'aligner sur la puissance financière des grands opérateurs nationaux (Merlin, 2002).

On peut relever que plusieurs effets de la libéralisation du marché intérieur aux États-Unis ont été contraires à ce qui avait été escompté par le gouvernement, mais cela a permis aux grands opérateurs américains de renforcer leur puissance et leur savoir-faire dans la gestion opérationnelle d'un large réseau de correspondances organisé en hub (Varlet, 1997), tout en bénéficiant d'une situation de quasi-monopole par le biais du partage régional de leur marché intérieur. En effet, les dirigeants des grandes compagnies ont rapidement abandonné la stratégie de « guerre des prix » qu'ils considéraient comme suicidaire, en vue de se diriger vers une segmentation du marché, géographique ou tarifaire, afin de permettre la coexistence de plusieurs grandes compagnies sur le marché national (Pavaux, 1984). De manière générale la libéralisation du marché intérieur américain a permis une réduction des tarifs, toutes lignes confondues, d'environ 10% en moyenne entre 1979 et 1994 (Merlin, 2002), alors que les dessertes des plus petites villes ont généralement été reprises par des compagnies de faible taille opérant avec des aéronefs d'ancienne génération. Enfin, les effectifs des compagnies, après une première chute, ont progressivement augmenté, allant même jusqu'à doubler entre 1986 et 1996, alors que dans le même temps le taux d'accidents rapportés au nombre de vols n'a cessé de diminuer. On peut cependant ajouter que ces différentes conséquences ne peuvent pas être uniquement attribuées à la libéralisation, mais aussi à l'évolution technologique du secteur, à la création de nouveaux modèles commerciaux, de même qu'à la mondialisation des rapports économiques qui ont des impacts directs sur l'évolution du marché intérieur.

3.6.2. La politique aérienne internationale des États-Unis vers les accords « ciel ouvert »

Après avoir réorganisé la régulation de son marché intérieur, l'administration américaine débuta en 1979 des démarches diplomatiques en vue d'assouplir le cadre des accords bilatéraux signés avec d'autres États, et de généraliser les principes de pluri-désignation – c'est-à-dire la possibilité de désigner plusieurs opérateurs en vue de l'exploitation d'une ligne régulière –, la suppression des restrictions de capacité, l'allègement des procédures de détermination des tarifs, la suppression de toute discrimination à l'égard des opérateurs, notamment en matière de SIR, et la libéralisation complète des charters (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). La démarche américaine consista dans un premier temps en la dénonciation des accords bilatéraux en vigueur qui définissaient des clauses de capacité. Dans un second temps, les États-Unis entreprirent une démarche de déstabilisation de l'IATA, organisation représentant à cette époque 80 opérateurs aériens mondiaux et en charge entre autres de la coordination tarifaire, en la poursuivant en justice pour violation des lois antitrust (Merlin 2002). Cette initiative faisait suite à une très vive critique de la dérégulation américaine par la 34^{ème} assemblée générale de l'IATA au sein de laquelle le président et le directeur général de

l'époque considéraient que « 1978 aura été l'année la plus dangereuse de l'histoire moderne de l'aviation civile [avec une politique américaine qui constitue] plus qu'un défi, [...] une véritable menace au système international dans son ensemble » (AFP, 1978). Les deux dirigeants estimaient d'autre part que le secteur aérien avait « [...] besoin d'un environnement stable, surtout à longue échéance [et que] sans un minimum de stabilité il ne [...] [lui serait] pas possible de se développer de manière coordonnée » (*Ibid.*), et ajoutaient que le « développement désordonné du trafic, présentant sur le papier des taux élevés de croissance qui masquent en réalité une grave détérioration du rendement de l'exploitation, ne constitue pas une base solide pour nous engager dans d'ambitieux programmes de modernisation de notre parc aérien » (*Ibid.*). On constate ainsi qu'avec la libéralisation du marché étasunien, et les menaces directes sur le système d'autorégulation tarifaire, l'IATA voyait l'une de ses prérogatives lui échapper et son rôle s'affaiblir *de facto*. La réglementation des États-Unis (composants nationaux en voie d'internationalisation) tendant à réduire la portée des composants autorégulés issus de l'IATA. L'organisation modifiera d'ailleurs, lors de la même assemblée générale, son mode de fonctionnement en laissant désormais chaque compagnie aérienne décider de sa participation ou non à la coordination tarifaire passagers et marchandises élaborée sous l'égide de l'IATA, ou préférer la détermination des tarifs au sein des accord bilatéraux signés entre son État d'appartenance et des États tiers. C'est ainsi à l'émergence d'un double régime tarifaire auquel on assiste dès 1978, l'un au sein de l'IATA et l'autre, parallèle, au sein des accords bilatéraux entre États. Le président de l'IATA va bien entendu d'ailleurs regretter ce nouveau système à la fois multilatéral et bilatéral, en précisant qu'« il est fort possible que cette nouvelle situation engendre une certaine confusion et qu'elle entraîne (comme c'est en fait déjà le cas) des détournements de trafic, qui devra suivre des itinéraires indirects par suite du manque de cohérence des accords bilatéraux qui sont parfois négociés dans le vide et ignorant toute perspective d'ensemble » (*Ibid.*). Concrètement, cela va se manifester, dès cette date, en une scission des fonctions de l'IATA entre celles relevant de la coordination multilatérale des tarifs, dont les membres pourront ou non y prendre part, et celle de services aux compagnies (aspects financiers, juridiques et techniques) auxquels l'ensemble des membres auront accès (Lederrey, 1978).

La volonté des États-Unis de renégocier les accords bilatéraux (*International Air Transport Competition Act*), qui constituait un premier coup de boutoir contre la doctrine protectionniste de la Convention de Chicago, fut matérialisée au sein d'un peu moins de vingt accords que le gouvernement américain ratifia dans les années 1980 avec des États tiers – dont la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'ouest, les Pays-Bas, la Belgique ou le Luxembourg. Ils établissaient ainsi les premières bases des futurs accords « ciel ouvert ». Cette initiative a permis au gouvernement américain d'ouvrir de nouveaux marchés à ses opérateurs « champions nationaux » dont la position se trouvait renforcée par la libéralisation de leur marché intérieur, du fait de la réorganisation et de l'adaptation de leurs modes opératoires dans un contexte plus concurrentiel.

Dans les années 1990, les États-Unis passèrent à une étape supplémentaire vers la voie d'une libéralisation bilatérale du trafic aérien commercial avec un certain nombre d'États en initiant des négociations en vue de la signature d'accords « ciel ouvert » (« Open Sky Agreements »). Ceux-ci sont basés sur les accords bilatéraux précédents, mais laissent une plus large

autonomie aux opérateurs dans la détermination des compagnies désignées, des lignes, des tarifs, mais surtout élimine toute restriction de capacité. Certains auteurs (Finger, Pravato, Rey 1997 ; Merlin 2002) mentionnent cependant le déséquilibre de la plupart de ces accords, dans la mesure où ils octroient la cinquième liberté aux opérateurs aériens américains, leur permettant de procéder à du cabotage en Europe, alors même que leurs homologues européens n'ont pas les mêmes droits entre les villes des États-Unis. A cela s'ajoute que, selon la loi américaine, les opérateurs européens n'ont pas la possibilité d'acquérir une compagnie aérienne étasunienne. La Suisse va, dès 1995, conclure un tel accord⁸² qui va s'appliquer au transport passager (lignes régulières et non-régulières) et au fret, tout comme le feront la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche ou les pays scandinaves par exemple (Merlin, 2002). D'autres États comme la France ou la Grande-Bretagne vont quant à eux refuser dans un premier temps de signer ce type d'accords (*Ibid.*). On constate que les signataires initiaux se recrutent essentiellement auprès des pays ayant un marché aérien intérieur relativement insignifiant⁸³, et dont les opérateurs sont essentiellement orientés vers le trafic international. L'ouverture du marché américain constituait certainement pour eux une opportunité intéressante.

La réaction des États-Unis face aux refus des grands pays de signer de tels accords a été une non entrée en matière quant à la délivrance d'immunités antitrust pour les lignes opérées en partage de code vers et en provenance de son territoire (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Ainsi, British Airways n'a pas été en mesure de proposer des vols en association avec son partenaire American Airlines, tout en étant bien entendu toujours autorisée à y opérer des routes indépendamment de son alliance. L'Allemagne a, quant à elle, ratifié un tel accord afin de ne pas pénaliser Lufthansa au sein de son alliance. Au milieu des années 1990, ces négociations en ordre dispersé des pays européens avaient permis aux compagnies américaines de contrôler 70% du marché du transport transatlantique (Merlin, 2002) entre l'Europe et les États-Unis. Cette situation alerta la Commission européenne qui sollicita auprès de ses membres un mandat de négociation en vue de l'établissement d'un accord global entre les États-Unis et les pays membres de l'Union. Dès 1996 le Conseil autorisa la Commission à entamer des discussions, cependant limitées à des conditions générales d'accès (slots, services aux sols, etc.) (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006), illustrant le fait que les États membres restaient attachés à conserver leurs prérogatives et leur souveraineté dans les négociations ayant trait à l'accès à leur espace aérien. Ces négociations échouèrent devant le désintérêt des États-Unis pour des accords d'aussi faible portée.

A la fin des années 1990 la quasi-totalité des pays membre de l'Union Européenne avaient conclu un accord bilatéral « ciel ouvert » avec les États-Unis, ceci en dehors des structures communautaires. En décembre 1998, la Commission porta l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes en vue de lui faire constater les infractions⁸⁴ qu'avaient

⁸² Accord de trafic aérien entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, RS 0.748.127.193.36.

⁸³ Dans le cas de la Suisse, le marché aérien intérieur se limite peu ou prou à la ligne Genève-Zurich, dont nous pouvons supposer qu'elle n'est pas nécessairement rentable et donc inintéressante à exploiter pour un opérateur étranger.

⁸⁴ La Commission a invoqué des infractions aux art. 10 (ex-5) et 43 (ex-52) du Traité CE, de même que des règlements no. 2407/92 sur les licences, no. 2408/92 sur l'accès, no. 2409/92 sur les tarifs, no. 2299/89 sur les systèmes informatisés de réservation (SIR) et no. 95/93 sur les slots (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006).

commis huit États membres⁸⁵ en négociant directement avec les États-Unis. Sans entrer ici dans le détail du jugement de la Cour, celle-ci confirma en substance que la négociation d'un accord « ciel ouvert » était du ressort de la Commission (*Ibid.*). Cette dernière demanda donc à tous les États membres signataires d'un tel accord avec les États-Unis de le dénoncer. Parallèlement le Conseil accorda à la Commission le droit de négocier un accord « ciel ouvert » global entre les États-Unis et la Communauté. La situation au sein de l'Union se normalisa en mars 2007, avec l'entrée en vigueur d'un accord « ciel ouvert » entre l'ensemble de la Communauté et les États-Unis, qui libéralisait ainsi le trafic entre les deux parties. La subsistance d'inégalités dans les termes de l'accord a cependant été relevée, avec, comme nous l'avons mentionné précédemment la possibilité pour les compagnies américaines de desservir plusieurs villes européennes de différents pays sur un même vol - car considérées comme faisant partie d'États différents -, démarche non autorisée pour les opérateurs européens entre plusieurs villes américaines - car considéré comme du cabotage entre des villes d'un même État.

Pour en revenir à l'accord bilatéral⁸⁶ « ciel ouvert » de 1995 entre la Suisse et les États-Unis, une lecture de celui-ci permet de relever un certain nombre de points intéressants :

(1) Il accorde le droit aux compagnies régulières suisses et américaines d'opérer des lignes « depuis des points en deçà des États-Unis ou de la Suisse, via les États-Unis ou la Suisse, et des points intermédiaires, vers un point ou des points en Suisse ou aux États-Unis, et des points au-delà. » (Annexe I, section 1), soit « 1. Exécuter des vols dans l'une ou dans les deux directions; 2. Combiner différents numéros de vol pour une seule et même opération; 3. Desservir des points en deçà, des points intermédiaires, des points au-delà et des points dans le territoire des Parties, dans n'importe quelle combinaison et n'importe quel ordre; 4. Ne pas faire escale à n'importe quel point; et 5. En tous points, transférer du trafic entre ses propres aéronefs; 6. Desservir des points en deçà de chacun des points dans son territoire, avec ou sans changement d'aéronef ou de numéro de vol, et offrir de tels services au public comme vols directs et faire de la publicité à leur sujet: sans subir de restriction géographique ou de direction et sans perdre aucun des droits de transport admis par le présent Accord, à condition que la ligne desserve un point dans le territoire de la Partie qui a désigné l'entreprise. » (Annexe I, section 2). Contrairement à ce qui a été mentionné précédemment pour d'autres accords bilatéraux signés par les États-Unis avec d'autres pays, celui ratifié par la Suisse ne semble pas comporter de clauses discriminantes pour les opérateurs helvétiques concernant la cinquième liberté, dans la mesure où les articles concernent les parties suisses et américaines sont strictement identiques.

L'ensemble des libertés de trafic sont ainsi accordées, à l'exception des septième et neuvième, dans la mesure où l'accord prévoit qu'un point au sein du territoire national de l'opérateur doit nécessairement être desservi. Il est intéressant de relever que le « cabotage autonome », c'est-à-dire le droit d'opérer des lignes entre deux points situés au sein de l'autre État (e.g. Atlanta-New York) ne sera pas inclus à l'accord, soulignant en cela la volonté de protection du marché national, protection qui favorise essentiellement les États-Unis, dans la

⁸⁵ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grande-Bretagne, Luxembourg, Suède.

⁸⁶ Accord du 15 juin 1995 de trafic aérien entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, RS 0.748.127.193.36.

mesure où leur marché intérieur est, pour d'évidentes raisons d'étendue territoriale, autrement plus attractif que celui de la Suisse.

(2) Il est basé sur le principe de la multidésignation (art. 3 al.1) – les deux États peuvent désigner autant de compagnies qu'ils le souhaitent –, pour autant que les opérateurs en question appartiennent ou soient contrôlés de manière effective par l'un des deux États ou par l'un ou plusieurs de leurs ressortissants (art. 3 al. 2).

On constate ici que cette clause n'est, dans le fond, plus respectée par la Suisse, dans la mesure où la compagnie Swiss International Air Lines est à ce jour propriété et sous le contrôle de l'allemande Lufthansa. L'art 4 al. 2 prévoit cependant un mécanisme de consultation entre les parties en vue de normaliser une situation de ce type, avec des modifications pouvant entrer en vigueur par le biais d'échange de notes diplomatiques (art. 15 al. 2) et non pas nécessairement de modification de l'accord lui-même ou de ses annexes.

(3) L'accord garantit une possibilité illimitée d'exploiter des droits de trafic, avec une libre détermination des capacités et des fréquences, sans intervention des États (art. 11).

(4) La détermination des prix sont, au vu de cet accord, laissés à la discrétion des opérateurs, « selon les conditions du marché » (art. 12) pour autant qu'ils ne soient pas « exagérément élevés ou discriminatoires ». Les deux États peuvent s'opposer aux tarifs définis selon la règle de la double désapprobation, faute de quoi ceux-ci sont considérés comme acceptés (art. 12 al. 2). Les règles commercialisables sont d'autre part unifiées (art. 8) avec le droit pour chaque opérateur d'établir des représentations dans l'autre État, d'y faire venir son propre personnel en vue de la fourniture de services aériens, d'effectuer ses propres services d'assistance au sol, de transférer les excédents financiers dans son pays, et d'établir des accord de partage de code avec des compagnies de l'autre État ou de tout autres États.

Ce dernier point a permis d'ouvrir la voie aux immunités anti-trust dont ont bénéficié les compagnies aériennes opérant en partage de code (chaque opérateur encaissant les revenus des vols qu'il exploite) et en partage de revenus (les opérateurs partagent, selon une clé de répartition prédéfinie les revenus et les charges des vols qu'ils exploitent en commun) par le biais d'accords entre elles ou au sein des alliances d'opérateurs. La signature d'accord « ciel ouvert » a d'ailleurs été un préalable pour le gouvernement américain en vue de la délivrance de telles immunités.

(5) Le trafic non régulier (charter) fait ici l'objet d'un traitement particulier (Annexe II), par l'inclusion d'une mention supplémentaire par rapport à la Convention de Chicago qui permet à ce type d'opérateurs de bénéficier du droit de cabotage – vol entre deux points au sein d'un même État - pour autant que ledit vol soit originaire ou à destination de l'État tiers. D'autre part, l'accord prévoit que « toute entreprise désignée par l'une des Parties et qui assure des services aériens internationaux non réguliers provenant du territoire de l'autre Partie, qu'il s'agisse d'un vol aller simple ou d'un vol circulaire, pourra choisir de se soumettre soit aux lois, règlements et règles de son pays d'origine sur le trafic charter, soit à ceux de l'autre Partie. Si l'une des Parties applique d'autres règles, règlements, conditions ou limitations à

l'une ou à plusieurs de ses entreprises, ou aux entreprises d'autres pays, chaque entreprise désignée ne sera soumise qu'aux critères les moins sévères. »⁸⁷ (Annexe II, section 2).

On peut faire l'hypothèse que cette annexe a été ajoutée en vue de permettre aux grandes entreprises américaines de transport marchandises et courrier (e.g. FedEx, UPS), qui exploitent de larges flottes aériennes, de bénéficier d'un cadre juridique unifié (celui des États-Unis) dans leurs opérations internationales.

Au vu de ce qui précède, on peut constater qu'avec la signature de ces types d'accords bilatéraux entre États, on ajoute un nouveau régime supplémentaire de régulation du trafic aérien international libéralisant en grande partie les droits d'accès aux marchés des pays contractants. Ce nouveau contexte a permis l'émergence de grands hubs internationaux, de même qu'il a favorisé la fondation des alliances entre opérateurs, construites sur la base de partages de codes, qui consistent en la réalisation de la prestation de transport par un opérateur, pour le compte de plusieurs autres compagnies de l'alliance ou avec lesquels de tels accords spécifiques ont été établis (e.g. un appareil de Swiss International Air Line opère une liaison Genève-Londres en partage de code avec United Airlines, Lufthansa et Thai Airways).

3.7. La libéralisation du marché aérien au sein de l'Union Européenne (1987-1997)

Suite à la libéralisation du marché intérieur américain dès 1978, un certain nombre de politiciens et entrepreneurs britanniques exprimèrent, dès les années 1980, leur volonté de voir l'Europe adopter une politique de dérégulation selon un modèle analogue. La Grande-Bretagne se prépara déjà pour une telle éventualité avec la privatisation de sa compagnie aérienne British Airways en 1987 et la signature dès 1984 de « Memorandum of Understanding » avec plusieurs pays européens, dont les Pays-Bas et la Belgique, qui fixaient des règles d'accès plus libérales à leurs marchés aériens respectifs et qui se substituaient en partie aux accords bilatéraux précédemment ratifiés entre eux (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). D'autres États, tels que la France, étaient plus réservés par rapport à la perspective d'une dérégulation, en avançant le danger que pouvait constituer l'adoption d'une initiative similaire (Merlin, 2002). Enfin, les pays scandinaves (Suède, Norvège, Danemark), avaient, quant à eux, menés relativement loin le processus d'intégration, par le biais, dès les années 1950, d'un consortium semi-public⁸⁸ d'entreprises réunissant leurs opérateurs nationaux au sein la Scandinavian Airlines System (SAS) leur permettant une négociation commune de l'accès aux différents marchés internationaux (Bourqui, 2006).

Le contexte du marché intérieur européen n'était cependant pas similaire à celui des États-Unis, dans la mesure où (1) il réunissait plusieurs États aux intérêts parfois dissemblables, (2) les compagnies étaient encore largement propriété des gouvernements, gouvernements qui percevaient généralement négativement la perspective de générer une concurrence à leur opérateur national, Comme nous l'avons évoqué précédemment, avant 1978, et contrairement

⁸⁷ Nous soulignons.

⁸⁸ La SAS était contrôlée à l'époque à hauteur de 50% par les États de Suède, Norvège et Danemark, et à 50% par des investisseurs privés, dont la famille suédoise Wallenberg.

à la situation américaine, la pluparts des opérateurs aériens européens étaient des entreprises publiques ou semi-publiques, bien qu'elles aient été créés à l'origine sous l'égide d'investisseurs privés. Cette transformation a bien souvent été la conséquence de problèmes financiers importants des différents petits opérateurs nationaux privés, qui ont été contraints de fusionner sous l'égide de l'État en vue de former une compagnie « nationale ». Ainsi à l'exception d'Olympic Airways qui reste en mains privée de la famille Onassis jusqu'en 1975, date à laquelle elle est revenue à l'État grec, les plus grands transporteurs de l'époque que sont Lufthansa (Allemagne), British Airways (Grande-Bretagne), Iberia (Espagne), KLM (Pays-Bas), TAP (Portugal), ou encore Sabena (Belgique) sont alors majoritairement contrôlés par leurs États respectifs, alors que le capital d'autres tels que Swissair (Suisse) ou Scandinavian Airlines System (SAS) (Suède, Norvège, Danemark) sont à hauteur respectivement de 23% et 50% en mains publiques, au côté d'autres investisseurs privés. De plus petites compagnies privées, à l'image de Crossair (Suisse) opéraient des vols dans des marchés de niche ou des lignes locales délaissés par les grandes compagnies nationales. (3) l'espace aérien européen était plus restreint, les distances point-à-point plus courtes, et leur densité plus importante (Merlin, 2002), (4) les aéroports étaient souvent saturés (*Ibid.*), (5) certains petits États n'avait pour ainsi dire pas de marché intérieur, alors que les grands États bénéficiaient souvent d'un nombre important de routes intérieures, (6) le chemin de fer constituait une sérieuse concurrence aux lignes aériennes intra-européennes (*Ibid.*).

Si l'approche finalement adoptée par la Commission peut être qualifiée de libérale, le mode de libéralisation du marché aérien intérieur n'est cependant pas comparable avec les États-Unis, dans la mesure où dans le cas américain, on a assisté à une véritable démarche de *dérégulation et de libéralisation*, en ce sens que le marché a non seulement été ouvert à la concurrence intérieure (libéralisation), mais le régulateur du secteur (CAB) a été dissout et n'a subsisté que le régulateur en matière de sécurité (FAA) (dérégulation). Dans le cas de l'UE, on assiste plutôt à un *déplacement de la régulation* du secteur aérien du niveau national au niveau communautaire, et la création d'un véritable marché aérien intérieur au sein de l'UE avec une *libéralisation* de son accès aux opérateurs communautaires, membres de l'Espace Économique Européen et, comme nous le verrons plus loin, à la Suisse.

A l'origine du Traité de Rome instituant la Communauté Économique Européenne (CEE), l'art 80 du texte exclu la navigation maritime et aérienne des domaines de compétence de la Communauté. Ceci s'explique par le caractère international de ces deux modes de transport (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Ainsi, « les États membres et leurs compagnies aériennes nationales voyaient dans l'article 80 du Traité CE la garantie que la souveraineté ne serait pas remise en cause avant longtemps. Encore faudrait-il que les États membres décident à l'unanimité d'une politique alternative. Les règles de concurrence du Traité [...], par où pouvait sévir le « bras séculier » de la Commission, ne s'appliqueraient pas au secteur du transport aérien. Dès lors le Traité [...] était sans incidence sur le fonctionnement des services aériens, pas plus que maritimes. Il n'existait aucune volonté politique d'anticiper une réglementation communautaire dans ces domaines. »⁸⁹ (*Ibid.* : 81). C'est ainsi que jusqu'en 1974, le système issu de la Convention de Chicago s'appliquait à l'ensemble des membres de la Communauté qui, au vu de leur souveraineté sur leur espace aérien, établissaient entre eux

⁸⁹ Nous soulignons.

des accords bilatéraux définissant les modalités d'accès des opérateurs des États tiers à leur marché. Comme indiqué précédemment les règles de concurrence communautaires ne s'appliquaient à ce secteur et les aides étatiques envers les opérateurs étaient encore libres à cette époque (*Ibid.*). La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) mit fin dès avril 1974 à ce cas d'exception en jugeant une affaire ayant trait au secteur maritime en France⁹⁰. Sans entrer dans les détails de ce cas, il s'agissait pour la Cour de juger la légalité d'un article du Code du travail maritime de la France qui définissait la proportion de marins de nationalité française qui devait composer le personnel d'un navire marchand. La Commission estimant que cette disposition violait l'art. 226 du Traité sur la libre circulation des travailleurs. Alors que la France soutenait que l'art. 80 dudit Traité excluait les transports maritimes et aériens aux dispositions ayant trait aux transports, la Cour estima que l'universalité du Traité conduisait à son application « à la totalité des activités économiques de la Communauté et que le transport aérien et le transport maritime étaient par conséquent tous deux couverts par le Traité. » (Bourqui, 2006 : 46). Cette première brèche dans la souveraineté des États communautaire en matière de transports aériens conduisit la Commission à esquisser, en 1976, 1979 et 1984, les grandes lignes d'une politique commune en la matière, à travers la publication de mémorandums. C'est pourtant en 1985, avec l'arrêt dit « Nouvelles Frontières »⁹¹ que l'idée d'une véritable politique communautaire de l'aérien s'imposa définitivement. Cette affaire avait trait à la vente de billets de transport aérien par certaines compagnies aériennes et agences de voyage à des tarifs qui contrevenaient aux règles d'homologation tarifaires du Code de l'aviation civile de la France. La Cour devait juger de la compatibilité de ces règles d'homologation avec l'art. 81 du Traité ayant traité à la concurrence. Elle conclut en substance que les règles de la concurrence devaient s'appliquer au transport aérien au même titre que les autres modes de transport (Bourqui, 2006).

L'Acte Unique Européen de 1986 va fixer comme objectif une intégration du transport aérien dans la politique commune des transports en vue de la réalisation du marché intérieur pour la fin de l'année 1992, avec une application spécifique au sein de ce secteur des principes de liberté de circulation des personnes, des biens, des marchandises, des services et des capitaux, de même que la liberté d'établissement prévue par le Traité de Rome (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). A cette occasion, la règle de l'unanimité du Conseil stipulée dans l'art 80 fut suspendue, pour l'adoption de la majorité simple, ce qui permit la mise en œuvre de l'art. 80 dans le domaine du transport aérien (*Ibid.*).

On constate ainsi, comme à d'autres reprises dans le domaine de la libéralisation de secteurs d'industries de réseaux, que celle-ci s'effectue parfois par le biais de décisions de justice⁹² qui vont mener à une interprétation extensive des textes ayant souvent fait, à l'origine, l'objet de procédures de ratification démocratiques. Cela pose la question de la légitimité de la justice à

⁹⁰ CJCE, aff. 167/73, Commission européenne contre France, Rec. 1974, p.359.

⁹¹ CJCE, aff. Jointes 209 à 213/84, Ministère public contre Asjes et autres, Rec. 1986, p.1425.

⁹² Citons notamment au niveau Suisse le jugement du 17 juin 2003 du Tribunal fédéral qui a confirmé la décision de la Commission de la concurrence (Comco) du 5 mars 2001 estimant que la loi sur les cartels (LCart) était applicable au secteur de l'électricité. Le Tribunal fédéral a en l'espèce rendu son arrêt après le rejet par le peuple de la loi sur le marché de l'électricité (LME) le 22 septembre 2002. Dans ses considérants, le TF expose le fait que les citoyens helvétiques avaient connaissance, par l'intermédiaire du matériel de vote, du fait que la LCart pouvait s'appliquer à ce secteur, ceci même si la LME n'était finalement pas acceptée. Cet arrêt a permis à la société Watt AG de faire transiter du courant sur le réseau des Entreprises électriques fribourgeoises (EEF) en vue de fournir l'un de ses clients et a libéralisé de facto le secteur de l'électricité contre la volonté initiale du souverain.

rendre des décisions ayant des répercussions économiques, sociales, et politiques aussi massives, tout en s'affranchissant de décisions ayant une certaine légitimité démocratique.

3.7.1. Les trois étapes de la libéralisation du transport aérien au sein de l'Union Européenne

Si le Conseil européen avait adopté dès 1983 une première directive⁹³ libéralisant les services aériens réguliers entre les aéroports de petite taille (« deuxième » et « troisième catégorie ») au sein de la Communauté, le véritable processus de libéralisation du marché intérieur européen se déroula en 1987, 1990 et 1992 avec l'adoption successive des trois « paquets » de mesures réglementaires. Dans ce travail nous nous concentrerons essentiellement sur le troisième paquet qui représente le corpus définitif qui va encadrer le secteur aérien au sein de l'Union Européenne (UE), tout en nous focalisant encore plus spécifiquement sur les dispositions qui nous intéressent plus particulièrement dans le cadre de ce travail.

Le « troisième paquet » va définir les principaux contours de la réglementation économique du secteur aérien dans l'UE par le biais d'un remplacement de l'ensemble des accords bilatéraux signés antérieurement par les États communautaires entre eux : c'est le passage du régime bilatéral issu de l'« ordre de Chicago » (Grard, 1995 : 12) vers un régime multilatéral (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Cette réglementation comporte un certain nombre de volets principaux que sont (1) l'accès au marché, (2) les licences d'exploitation, (3) les tarifs (4) l'attribution des créneaux horaires, (5) l'accès au marché de l'assistance en escale, (6) la concurrence, (7) la sécurité aérienne et (8) la protection de l'environnement (9) les droits des passagers.

3.7.2. L'accès au marché⁹⁴

Les modalités d'accès au marché au sein de l'UE sont définies par le règlement no. 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992⁹⁵, directement applicable aux États membres sans transposition dans leur législation nationale⁹⁶, qui s'applique à l'ensemble des liaisons intra-communautaires, quelle que soit la catégorie d'aéroport ou le type de service fourni, régulier ou non régulier (art.1). Il établit le principe d'une liberté d'accès des opérateurs aériens communautaires qui bénéficient du droit de transporter des passagers et des marchandises sur l'ensemble des liaisons intra-communautaires, sans restriction de fréquence ni de capacité, selon le principe de la multidésignation. Les transporteurs européens vont donc avoir accès dès janvier 1993 aux 8 premières libertés, y compris donc le « cabotage consécutif », avec cependant une restriction à 50% de la capacité offerte (art. 3 al. 2) pour ce dernier type d'opération. Dès avril 1997, la neuvième liberté, soit le « cabotage autonome » sera accordé au sein de l'UE (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006), ouvrant ainsi à la concurrence les marchés intérieurs des plus grands pays de la Communauté. Il est intéressant de relever que

⁹³ Rappelons à toutes fins utiles qu'en droit européen, une Directive nécessite une adaptation de la législation nationale des États membres, alors qu'un Règlement est directement applicable, sans modification de la législation nationale.

⁹⁴ Ces modalités correspondent à la fonction de régulation 2 (conditions d'accès et usages du réseau) de notre cadre théorique.

⁹⁵ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, Journal officiel n° L 240 du 24/08/1992 p. 0008 – 0014.

⁹⁶ Un règlement est directement applicable, alors qu'une directive doit faire l'objet d'une transposition dans la législation nationale des États membres (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006).

l'art 7 de la Convention de Chicago⁹⁷ prévoit que « chaque État contractant s'engage à ne conclure aucun arrangement qui accorde expressément un tel privilège [de cabotage], à titre exclusif, à un autre État ou à une entreprise de transport aérien d'un autre État, et à ne pas se faire octroyer un tel privilège exclusif par un autre État », ce qui obligerait théoriquement les États membres à accorder le même privilège à tout État tiers en faisant la demande. Selon Naveau, Godfroid, Frühling (2006), il n'y a encore jamais eu pour l'heure de problème de cet ordre.

Le règlement établit le principe général d'accès non discriminatoire aux infrastructures, notamment aéroportuaires, avec cependant des possibilités d'en limiter l'accès ou de supprimer des droits de trafic en cas de saturation ou de problèmes environnementaux (art. 8 et 9). En terme de bruit, la directive 2002/30/CE du Parlement et du Conseil autorise la limitation d'accès aux infrastructures pour les aéronefs « présentant une faible marge de conformité par rapport aux normes du chapitre 3 de l'annexe 16 de l'OACI » (*Ibid.* : 90).

On peut enfin noter l'incorporation au règlement de principes d'obligations de service public (OSP)⁹⁸ qui permet à un État membre d'« imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur son territoire, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial. »⁹⁹ (art.4). Un appel d'offre doit donner la possibilité à tout transporteur aérien communautaire de proposer ses services en vue de l'exploitation d'une ligne soumise à des OSP et bénéficiant d'un monopole (art.4 al. 1 lett. d). Celle-ci peut d'ailleurs être partiellement subventionnée (compensation financière) (art.4 al.1 lett. h).

A noter que ce Règlement 2408/92 s'applique également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹⁰⁰.

3.7.3. Les licences d'exploitation des transporteurs aériens¹⁰¹

Les dispositions concernant les licences accordées aux opérateurs aériens sont définies par le Règlement no. 2407/92 du 23 juillet 1992¹⁰². Il traite spécifiquement des « critères de délivrance et de maintien en vigueur, par les États membres, des licences d'exploitation aux transporteurs aériens établis dans la Communauté » (art.1) qu'ils aient une activité de

⁹⁷ Convention relative à l'aviation civile internationale, Conclue à Chicago le 7 décembre 1944, RS 0.748.0.

⁹⁸ Le règlement définit l'obligation de service public en ces termes (art. 2 lett. o) : les obligations imposées à un transporteur aérien en vue de prendre, à l'égard de toute liaison qu'il peut exploiter en vertu d'une licence qui lui a été délivrée par un État membre, toutes les mesures propres à assurer la prestation d'un service répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial.

⁹⁹ Nous soulignons.

¹⁰⁰ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

¹⁰¹ Ces modalités correspondent à la fonction de régulation 3 (statut légal des opérateurs) de notre cadre théorique.

¹⁰² Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens, Journal officiel n° L 240 du 24/08/1992 p. 0001 – 0007.

transport passager, fret ou courrier. En vue de l'obtention d'une licence, l'opérateur doit (art.4) (1) être domicilié dans un État membre, (2) son activité principale doit consister en du transport aérien, éventuellement en combinaison avec une autre activité commerciale comportant l'exploitation d'aéronefs ou la réparation et l'entretien d'aéronefs, (3) l'entreprise doit être détenue de manière continue soit directement, soit par participation majoritaire, par des États membres et/ou des ressortissants d'États membres¹⁰³. Dans le cas de la prise de participation de Swissair dans Sabena en 1995, la Commission a estimé que le critère pertinent était la détention de 50% plus une action par des actionnaires communautaires¹⁰⁴ (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). On constate que la Commission s'est pour l'heure concentrée sur une définition très libérale de la notion de contrôle effectif qu'elle associe essentiellement à la détention du capital et à la composition du conseil d'administration. On peut cependant penser, comme dans le cas Swissair/Sabena, que le contrôle effectif est une notion qui va au-delà du contrôle de la majorité du capital, mais qui touche aussi à des aspects opérationnels dans la gestion quotidienne d'un opérateur. La difficulté étant ici de définir un phénomène relativement subjectif, qui doit en partie expliquer la position de prudence actuellement adoptée par la Commission. Certains États membres sont d'ailleurs demandeur d'une définition plus concrète de cette notion de « contrôle effectif », alors que les opérateurs aériens prônent une « interprétation harmonisée et libérale » de ce terme (*Ibid.* : 92).

En termes financiers le règlement définit aussi un certain nombre de critères permettant d'assurer la viabilité des transporteurs aériens. Ainsi l'article 5 précise que « toute entreprise de transport aérien demandant une licence d'exploitation pour la première fois doit pouvoir démontrer de manière suffisamment convaincante aux autorités compétentes de l'État membre qui délivre les licences qu'il sera à même: a) de faire face, à tout moment, pendant une période de vingt-quatre mois à compter du début de l'exploitation, à ses obligations actuelles et potentielles, évaluées sur la base d'hypothèses réalistes et b) d'assumer, pendant une période de trois mois à compter du début de l'exploitation, les frais fixes et les dépenses d'exploitation découlant de ses activités conformément au plan d'entreprise et évalués sur la base d'hypothèses réalistes, sans avoir recours aux recettes tirées de ses activités. ».

A noter que ce Règlement 2407/92 s'applique également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹⁰⁵.

¹⁰³ Le règlement définit à son article 2 le contrôle effectif comme étant : « une relation constituée par des droits, des contrats ou de tout autre moyen qui, soit séparément soit conjointement et compte tenu des circonstances de droit et de fait du cas d'espèce, confèrent la possibilité d'exercer directement ou indirectement une influence déterminante sur une entreprise, grâce notamment à:

a) un droit de jouissance sur tout ou partie des actifs d'une entreprise;
b) des droits ou des contrats conférant une influence déterminante sur la composition, le vote ou les décisions des organes d'une entreprise ou conférant par ailleurs une influence déterminante sur la conduite des affaires de l'entreprise.

¹⁰⁴ Commission des Communautés Européennes, Décision de la Commission, du 19 juillet 1995, relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil (Swissair/Sabena), cité par (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 91).

¹⁰⁵ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

3.7.4. Les tarifs de transport aérien¹⁰⁶

Les modalités de définition des tarifs de transport aériens passager et fret pour des prestations entièrement effectuées au sein de l'Union Européenne – c'est-à-dire lorsque les deux points de départ et d'arrivée tout deux situés au sein de l'UE – par des opérateurs communautaires sont régies par le règlement no. 2409/92 du 23 juillet 1992¹⁰⁷. Le principe général (art.5) est que les tarifs sont fixés par les transporteurs (liberté tarifaire) et considérés comme approuvés par les États membres pour autant que ces derniers ne les contestent pas. Les tarifs des opérateurs doivent être publics (art. 4) et chaque État peut exiger le dépôt des tarifs auprès de ses services (art. 5 al. 2).

Le règlement définit d'autre part deux clauses de sauvegardes permettant aux États de s'opposer aux tarifs trop élevés ou au contraire trop bas (art. 6) : « Un État membre concerné peut, à tout moment, décider: a) de suspendre l'application d'un tarif de base qui, compte tenu de l'ensemble des tarifs appliqués pour la liaison en question et d'autres facteurs pertinents, y compris la situation concurrentielle du marché, pénalise les usagers par son niveau excessivement élevé par rapport à l'ensemble des coûts supportés à long terme par le transporteur, y compris un niveau satisfaisant de rémunération du capital; b) d'arrêter, de manière non discriminatoire, de nouvelles baisses des tarifs sur un marché, qu'il s'agisse d'une liaison ou d'un groupe de liaisons, lorsque les mécanismes du marché ont entraîné une évolution persistante à la baisse des tarifs aériens qui s'écarte nettement des mouvements de prix saisonniers habituels et entraîne des pertes généralisées pour tous les transporteurs aériens opérant sur les services concernés, compte tenu de l'ensemble des coûts supportés à long terme par les transporteurs aériens. »¹⁰⁸. On relèvera la mention de « non discrimination » interdisant aux États d'user du prétexte d'une situation de « dumping » (vente à perte) en vue de protéger leur compagnie nationale des baisses de prix offertes par un éventuel opérateur concurrent¹⁰⁹.

A noter que ce Règlement 2409/92 s'applique également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ces modalités correspondent aux fonctions de régulation 4 et 5 (règles de concurrence et OSP) de notre cadre théorique.

¹⁰⁷ Règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

¹⁰⁸ Nous soulignons.

¹⁰⁹ Les mesures ayant trait à la protection des transporteurs communautaires face aux pratiques tarifaires des opérateurs non communautaires sont définies dans le Règlement (CE) n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non membres de la Communauté européenne, cité par (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 97).

¹¹⁰ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

3.7.5. L'attribution des créneaux horaires (« slots ») dans les aéroports de l'UE¹¹¹

Le Règlement no. 95/93 du 18 janvier 1993¹¹² va définir les règles communes en matière d'attribution des slots au sein des aéroports de l'UE en vue de résoudre en partie le problème de saturation de certains aéroports communautaires, et d'établir des règles de neutralité, transparence et non discrimination. Dans cette optique chaque État doit nommer un coordinateur indépendant qui doit être une « personne physique ou morale possédant une connaissance approfondie de la coordination en matière de planification des mouvements d'aéronefs des transporteurs aériens, après avoir consulté les transporteurs aériens qui utilisent régulièrement l'aéroport, leurs organisations représentatives et les autorités aéroportuaires. Un même coordonnateur peut être désigné pour plusieurs aéroports. » (art. 4 al. 1). Le coordinateur a pour tâche de participer aux conférences internationales (IATA) de planification des mouvements d'aéronefs (art. 4 al. 4), il se charge de l'attribution des slots (art. 4 al. 5) et il en surveille l'utilisation (art. 4 al. 6). Antérieurement, cette tâche était, dans de nombreux pays, dont la Suisse, réalisée par l'opérateur national (e.g. Swissair). Alors que les autorités compétentes de chaque État définissent les capacités disponibles pour l'attribution de créneaux horaires (art. 6 al. 1), l'article 8 du règlement définit la procédure d'attribution que doit respecter le coordinateur : (1) un opérateur ayant exploité un slot durant la période précédente peut le conserver (art. 8 al. 1 lett. a), à condition qu'il l'ait été à 80% ou plus (art. 10 al. 3 et 5), (2) lorsque l'ensemble des demandes ne peuvent être satisfaites, la priorité est accordée aux transports commerciaux réguliers et non réguliers (art. 8 al.1 lett. b), (3) les créneaux horaires peuvent faire l'objet d'échanges entre transporteurs ou transférés par un transporteur d'une liaison à une autre ou d'un type de service à un autre, d'un commun accord ou à la suite d'une prise de contrôle partielle ou totale ou unilatéralement (art. 8 al. 4), (4) un État membre peut réserver des slots en vue de répondre aux obligation de service public qu'il désire instituer (art. 9), (5) tous les nouveaux slots et ceux qui ne sont pas utilisés et qui ont été retirés aux transporteurs concernés sont déposés dans un pool (art. 10 al. 1). (6) La moitié des slots du pool doivent être attribués à de nouveaux entrants.

A noter que ce Règlement 95/93 s'applique également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹¹³.

3.7.6. Accès au marché de l'assistance en escale¹¹⁴

Le caractère indispensable au fonctionnement des infrastructures que revêtent les entreprises de services au sol (opérateurs de services aéroportuaires) ont incité le Conseil européen à élaborer la Directive 96/67/CE du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté¹¹⁵ (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006), qui va

¹¹¹ Ces modalités correspondent aux fonctions de régulation 2 et 4 (conditions d'accès et usages du réseau, concurrence) de notre cadre théorique.

¹¹² Règlement (CEE) No 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, modifié par le règlement no. 793/2004 du 21 avril 2004.

¹¹³ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

¹¹⁴ Ces modalités correspondent aux fonctions de régulation 2 et 6 (conditions d'accès et usages du réseau, arbitrages des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau) de notre cadre théorique.

¹¹⁵ Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté. Journal officiel n° L 272 du 25/10/1996 p. 0036 – 0045.

édicter le principe du libre accès au marché de la prestation de services d'assistance en escale¹¹⁶ à des tiers, avec la possibilité d'accorder une préférence aux entreprises communautaires (art 6 al. 1). Elle concerne l'ensemble des aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 3 millions de mouvements de passagers ou 75'000 tonnes de fret (art 1 al. 1 lett. c). La Directive impose la stricte séparation comptable des activités de gestionnaire d'aéroport, d'utilisateur (intermédiaire), et d'entreprise de service d'assistance en escale (art.4 al. 1). Les États membres ont la possibilité de limiter le nombre d'entreprise actives dans les activités d'assistance « bagages », assistance « opérations en piste », assistance « carburant et huile », assistance « fret et poste », pour autant qu'il y ait au moins deux opérateurs de services aéroportuaires pour chaque catégorie (art. 6 al. 2). L'un des deux ne peut être contrôlé directement ou indirectement « ni par l'entité gestionnaire de l'aéroport, ni par un usager ayant transporté plus de 25 % des passagers ou du fret enregistrés dans l'aéroport au cours de l'année précédant celle où s'opère la sélection de ces prestataires, ni par une entité contrôlant ou étant contrôlée directement ou indirectement par cette entité gestionnaire ou par un tel usager » (art. 6 al. 3). Les opérateurs aériens peuvent cependant exercer l'auto-assistance, c'est-à-dire se fournir à eux-mêmes des services ; en ce sens « les États membres peuvent réserver l'exercice de l'auto-assistance au moins à deux usagers, à la condition que ceux-ci soient choisis sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires » (art. 7 al. 2).

A noter que cette Directive 96/67/CE s'applique également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹¹⁷. Cependant, elle n'est pas encore totalement transposée dans le droit suisse car elle est réglé par le biais de concessions et règlement d'exploitation et non pas par le biais de l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA)¹¹⁸ (*Ibid.*).

3.7.7. Les règles de concurrence du transport aérien¹¹⁹

Comme nous l'avons exposé précédemment, l'applicabilité au transport aérien des règles communautaires de la concurrence contenues dans les articles 81 et 89 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) tire son origine de l'arrêt « Nouvelles Frontières » de 1984 (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006). L'article 81 al. 1 définit comme « incompatibles avec le marché commun et interdit tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun ». Cet article peut cependant être déclaré, dans certaines circonstances comme inapplicable (art. 81 al. 3). L'art 82 traite quant à lui des positions dominantes en désignant comme « incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci ». Pourtant, le transport aérien va bénéficier d'un cadre juridique qui va s'adapter aux particularités de ce secteur, en

¹¹⁶ Voir liste des services englobés dans ce terme dans l'annexe de la Directive.

¹¹⁷ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

¹¹⁸ RS 748.131.1.

¹¹⁹ Ces modalités correspondent à la fonction de régulation 4 (règles de concurrence) de notre cadre théorique.

particulier par le biais du Règlement no. 3976/87¹²⁰ qui va donner à la Commission « la possibilité d'adopter des règlements d'exception en vue de déclarer que l'art 81 al. 1 TCE ne s'applique pas à certaines catégories d'accords entre entreprises, à des décisions d'associations d'entreprises et à des pratiques concertées. » (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006). Ainsi, l'art. 2 al. 2 du règlement va d'ailleurs permettre à la Commission d'adopter des règlements ayant pour objet (1) *la planification conjointe et la coordination des capacités à prévoir sur les services aériens réguliers*, pour autant que cela contribue à assurer une répartition des services aux heures de la journée ou à des périodes durant lesquelles le trafic est moins dense ou sur des liaisons moins fréquentées, (2) *le partage de recettes provenant de services aériens réguliers*, (3) *des consultations en vue d'une préparation en commun de propositions relatives aux tarifs, aux prix et aux conditions applicables au transport de passagers et de bagages sur des services réguliers*, (4) *une répartition des créneaux horaires dans les aéroports et l'établissement des horaires*, (5) *l'achat, le développement et l'exploitation en commun de systèmes de réservation informatisés (SIR) concernant les horaires, les réservations et la délivrance de billets par les entreprises de transport aérien*, (6) *les opérations techniques et opérationnelles au sol dans les aéroports*, telles que le roulage au sol, le ravitaillement en carburant, le nettoyage et les contrôles de sécurité, (7) *la prise en charge des passagers, du courrier, du fret et des bagages dans les aéroports*, (8) *les services permettant d'assurer la restauration en vol*. L'applicabilité des règlements ainsi définis ont cependant été limités dans le temps, le dernier, sur les consultations tarifaires ayant cessé d'être appliqué en juin 2005 (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006). A l'heure actuelle la réforme du droit européen de la concurrence ne nécessite plus d'exemption pour légaliser les catégories d'ententes que nous avons listées ci-dessus (cf. art. 1 al. 2 Règlement no. 1/2003¹²¹) (*Ibid.*).

Il n'en demeure pas moins que les règles de la concurrence définies à l'art 82 TCE interdisent, pour le secteur du transport aérien aussi, l'abus de position dominante au sein du marché commun. En matière aérienne, celle-ci a souvent été définie, d'une part par rapport à la part de marché d'un opérateur de transport sur une ou des lignes déterminées, et d'autre part par rapport à l'existence ou non d'alternatives modales à l'usage du transport aérien (chemin de fer, route, etc.). La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a déjà eu l'occasion de se prononcer sur un certain nombre de cas (e.g. BMI/Air Lingus sur la ligne Dublin-Londres, alliance multi-hub Air France-Alitalia, etc.), qui se sont généralement soldés par la restitution de paires de slots et leur réattribution à des compagnies concurrentes. (*Ibid.*)

Aspect essentiel des principes de concurrence, les aides d'État aux transporteurs aériens (art. 87 et 89 TCE et Règlement no.659/1999) vont être soumises à une annonce préalable à la Commission qui va juger de leurs compatibilités ou non avec le Traité. Ces aides peuvent, dans certain cas être considérés comme illégaux, en particulier si l'annonce à la Commission fait défaut. On relève cependant que dans le secteur aérien, l'abandon du principe de liberté

¹²⁰ Règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens, JO L 374 du 31.12.1987, p. 9–11.

¹²¹ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 001 du 04/01/2003 p. 0001 – 0025.

des aides d'État a posé et posent toujours d'importants problèmes, notamment du fait que la dimension politique que revêtent les opérateurs nationaux qui portent le pavillon national et qui sont souvent issues de son giron. C'est ainsi seulement dès les années 1990 que les règles du Traité ont effectivement été appliquées par la Commission, notamment dans le cas des aides apportées à Sabena, Air France, ou Iberia (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006). Ces dernières années les cas de Swissair/Swiss, Alitalia et Olympic Airways ont à nouveau vu des aides d'État accordées à ces opérateurs. La doctrine actuelle qui guide les décisions de la Commission est la règle du « one time, last time », qui tolère une aide unique pour soutenir une compagnie en difficulté (*Ibid.*). Le second principe est celui qui consiste à mettre en comparaison la réaction de l'État avec celle qu'aurait un investisseur privé dans une économie de marché, en vue de déterminer si l'aide apportée par les instances étatiques relève d'une logique d'investisseur ou au contraire consiste en une subvention à fonds perdus (*Ibid.*).

3.7.8. La sécurité aérienne¹²²

La sécurité a aussi constitué un chantier important dans l'optique de la réalisation du marché aérien intérieur avec notamment la création d'institutions spécifiques (Eurocontrol, CEAC, Agence européenne de la sécurité aérienne) en vue notamment de gérer les contraintes liées à la fragmentation des espaces aériens, en plus des organisations internationales en charge de la définition de normes et procédures de sécurité telles que l'OACI ou, dans une moindre mesure l'IATA. A l'heure actuelle, le projet de « ciel unique européen » est en phase de développement et vise notamment à élaborer une nouvelle organisation du contrôle aérien non plus basé sur des blocs nationaux, émanation des frontières des États, mais sur des blocs fonctionnels, en vue de rationaliser et d'optimiser les mouvements d'aéronefs dans l'espace aérien du continent Européen.

En terme de réglementation européenne, les deux textes principaux que sont le Règlement no. 3922/91¹²³ et la Directive 2004/36¹²⁴ visent respectivement à harmoniser les dispositions techniques et les procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, en particulier en termes de conception, fabrication, exploitation et entretien des aéronefs, et à superviser la sécurité des aéronefs en provenance de pays extracommunautaires (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006).

A noter que ce Règlement 3922/91 de même que la Directive 2004/36 s'appliquent également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹²⁵.

¹²² Ces modalités correspondent à la fonction de régulation 1 (gestion physique et exploitation du réseau) de notre cadre théorique.

¹²³ Règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, JO L 373 du 31.12.1991, p. 4–8.

¹²⁴ Directive n°2004/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires, JO L 143 du 30.4.2004, p. 76–86.

¹²⁵ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

3.7.9. La protection de l'environnement¹²⁶

En termes environnementaux, la Directive no. 2002/49¹²⁷ va notamment avoir pour objectif de stabiliser, voire réduire les nuisances sonores générés par les mouvements d'aéronefs sur les aéroports. Elle fixe en particulier des règles communes aux États membres en vue de la limitation ou de l'interdiction d'accès aux aéroports pour les aéronefs ne répondant pas aux normes édictées par l'OACI (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006).

A noter que cette Directive 2002/49 ne s'applique pas à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹²⁸. Ceci peut s'expliquer par le fait que ce texte se base largement sur des normes édictées par l'OACI, que la Suisse reprend déjà à son compte dans sa législation. Les Dispositions d'autres Directives ayant trait à la limitation du bruit (no. 2002/30, no. 80/51, no. 83/206/CEE, no. 89/629, No 92/14) étaient déjà précisées dans le droit Suisse¹²⁹ (*Ibid.*).

3.7.10. Les droits des passagers¹³⁰

Si le droit international règle les questions du droit des passagers au travers de la Convention de Varsovie de 1929¹³¹, la Communauté européenne a estimé que ces règles « n'étaient pas suffisamment adaptées au domaine aérien » (*Ibid.* : 326). Après un premier règlement en 1997 (Règlement no. 2027/97¹³²), la ratification de la Convention de Montréal de 1999 l'a appelé à le modifier en mai 2002 pour adopter le Règlement 889/2002¹³³. Ces textes fixent les responsabilités – illimitées, sauf en cas de faute du passager – des transporteurs à l'égard de leurs passagers et des marchandises transportées, de même qu'ils déterminent les exigences en matière d'assurance que doivent respecter les opérateurs aériens communautaires. Enfin, ils fixent le principe d'applicabilité de ces règlements y compris pour les vols à l'intérieur d'un même pays de l'Union.

Le droit communautaire a sensiblement amélioré la protection des usagers des transports aériens par rapport aux conventions internationales ou aux législations nationales, ceci en particulier dans le domaine des indemnisations en cas de refus d'embarquement (« surbooking »). En effet, les compagnies aériennes – sauf généralement les « low-cost » -, en vue d'éviter les vacances de sièges en cas de non présentation d'un ou plusieurs passagers, ont institué un principe qui consiste à vendre à deux reprises un certain nombre de siège par vol. Lorsque l'ensemble des passagers se présentent effectivement, certains peuvent ainsi se

¹²⁶ Ces modalités correspondent à la fonction de régulation 7 (conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques) de notre cadre théorique.

¹²⁷ Directive n° 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, JO L 189/1.

¹²⁸ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

¹²⁹ Ordonnance sur les restrictions d'utilisation des avions à réaction en vue de limiter les nuisances sonores, RS 748.121.12.

Ordonnance du DETEC sur les émissions des aéronefs, RS 748.215.3.

¹³⁰ Ces modalités correspondent à la fonction de régulation 5 (définition des OSP) de notre cadre théorique.

¹³¹ Convention du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (avec protocole add.), RS 0.748.410.

¹³² Règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident Journal officiel n° L 285 du 17/10/1997 p. 0001 – 0003.

¹³³ Règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 140 du 30/05/2002 p. 0002 – 0005.

voir refuser l'embarquement faute de sièges libres. Le Règlement no. 261/2004¹³⁴ règle les cas des refus d'embarquement contre la volonté des passagers, l'annulation d'un vol, et le retard d'un vol (art.1) concernant les opérateurs aériens communautaires. L'article 3 précise la portée géographique du texte en ce sens qu'il s'applique aux passagers au départ d'un aéroport communautaire, au départ d'un aéroport tiers mais à destination d'un aéroport communautaire. On peut donc relever une forme d'extraterritorialité de ce Règlement. Les articles 7 à 9 déterminent les modalités d'indemnisation du passager, celles ayant traité à son assistance à son droit d'être pris en charge et règle les conditions de surclassement (« upgrade ») ou déclassement (« downgrade »).

A noter que ces Règlements 2027/97, 889/2002 et 261/2004 s'appliquent également à la Suisse en vertu de son accord avec l'Union Européenne¹³⁵.

3.8. Privatisation des opérateurs aériens et création des alliances internationales

On peut identifier cinq grandes phases dans l'évolution des opérateurs aériens en Europe : (1) la première, au début du XX^{ème} siècle a vu se créer les premières compagnies aériennes sous l'égide de capitaux privés, (2) la fin de la Seconde Guerre mondiale a débouché sur la concentration des petits opérateurs en vue d'atteindre une taille critique, puis leur nationalisation pour former les principales compagnies aériennes nationales, (3) entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990, les principaux opérateurs aériens ont été privatisés, (4) A la fin des années 1990, les grandes alliances d'opérateurs se sont formées autour des principaux acteurs continentaux, (5) Depuis le début des années 2000, on constate un phénomène de concentration par le biais de fusion à la fois entre les petits opérateurs et les grands opérateurs (e.g. Brussels Airlines-Lufthansa, Austrian Airlines-Lufthansa, etc.), mais aussi au niveau des grands opérateurs entre eux (e.g. Air France-KLM, British Airways-Iberia, etc.).

En Europe, le modèle de la compagnie nationalisée va subsister jusqu'à la fin des années 1980 lorsque British Airways va être privatisée par le gouvernement britannique. Le Royaume-Uni va d'ailleurs aller très loin dans le processus de privatisation, dans la mesure où il va, toujours ces années là, introduire à la bourse de Londres ses aéroports. Dans d'autres pays européens, le mouvement de privatisation des opérateurs nationaux va prendre de l'ampleur dès le début des années 1990 avec la semi-privatisation de la compagnie allemande Lufthansa en 1992, puis la cession totale de la part de l'État en 1997. La compagnie belge Sabena va quant à elle être partiellement privatisée par le biais d'une vente d'une part de son capital à Air France en 1993, puis à Swissair en 1995. KLM sera privatisée en 1998, Air France en 1999, mais l'État français va en conserver une part minoritaire de son capital. Enfin, plus récemment, Iberia va être introduite à la bourse madrilène en 2001, alors que Malev, la compagnie nationale hongroise va être vendue à un investisseur privé en 2007, et

¹³⁴ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 046 du 17/02/2004 p. 0001 - 0008.

¹³⁵ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

Alitalia, la compagnie italienne va déposer le bilan pour renaître sous une forme privatisée en 2008.

Parallèlement aux processus de dérégulation américain et de libéralisation européenne se sont développées, depuis 1997, différentes alliances d'opérateurs aériens internationaux, généralement formées autour d'un cœur composé de deux à trois compagnies aériennes majeures – une américaine, une européenne et une asiatique – et d'acteurs régionaux de plus petite taille, voire, récemment, de petits opérateurs locaux. Ces alliances sont actuellement au nombre de trois : Star Alliance, Oneworld, SkyTeam.

Fondée en 1997, *Star Alliance*¹³⁶ est une alliance de 24 opérateurs aériens organisée autour de l'allemande Lufthansa, de l'américaine United Airlines, et la singapourienne Singapore Airlines. Swiss International Air Lines fait aussi partie de cette alliance qui représente collectivement un total de 17'000 vols quotidiens sur 916 destinations dans 160 pays (Site Internet Star Alliance, 2009).

Fondée en 1999, *Oneworld*¹³⁷ est une alliance de 10 opérateurs aériens organisée autour de la britannique British Airways, de l'américaine American Airlines, et de la hongkongaise Cathay Pacific. Ce groupement représente collectivement 8'500 vols quotidiens sur 750 destinations dans 150 pays (Site Internet Oneworld, 2009).

Fondée en 2000, *SkyTeam*¹³⁸ est une alliance de 13 opérateurs aériens organisée autour de la néerlandaise Air France - KLM, de l'américaine Delta Airlines, et de la coréenne Korean Air. Ce groupement représente collectivement 16'787 vols quotidiens, 905 destinations dans 169 pays. (Site Internet SkyTeam, 2009).

Diverses petites alliances ont été créées au début des années 2000, mais elles ont toutes échoué à s'imposer, du fait du nombre trop limité de leurs membres ou du réseau peu attractif de ceux-ci. Swissair a été à l'origine d'une alliance appelée *Qualiflyer Group* en 1998 qui regroupait l'ensemble des compagnies dans lesquelles elle avait acquis une participation (Crossair, Sabena, LOT, Austrian Airlines, Air Europe, Air Littoral, AOM, Air Liberté, etc.). L'alliance, symbole de la stratégie « Hunter » de l'opérateur suisse – dont nous parlerons plus loin –, a disparu avec la faillite de Swissair.

Les fonctions de ces alliances sont diverses (1) elles facilitent une coordination entre les opérateurs aériens en vue de l'élaboration d'un système de correspondances, (2) elles facilitent une séparation informelle des marchés entre opérateurs, qui permet à chacun d'entre eux d'être épargné par la concurrence des autres sur son marché traditionnel qu'il pourra desservir à partir de son hub régional, (3) elles donnent la possibilité aux opérateurs d'élargir le nombre de routes (réseau) proposées aux usagers finaux (passagers) au travers des partages

¹³⁶ L'ensemble des membres sont : Air Canada, Air China, Air New Zealand, ANA, Asiana Airlines, Austrian Airlines, bmi, Egyptair, LOT Polish Airlines, Lufthansa, Scandinavian Airlines, Shanghai Airlines, Singapore Airlines, South African Airways, Spanair, SWISS, TAP Portugal, Thai, Turkish Airlines, United, US Airways, Adria Airways (membre régional), Blue1 (membre régional), Croatia Airlines (membre régional) (Site Internet Star Alliance, 2009). État en juin 2009.

¹³⁷ L'ensemble des membres sont : American Airlines, British Airways, Cathay Pacific, Finnair, Iberia, Japan Airlines (JAL), LAN, Malév, Qantas, Royal Jordanian (Site Internet Oneworld, 2009). État en juin 2009.

¹³⁸ L'ensemble des membres sont : Aeroflot, Aeromexico, Air France, Alitalia, China Southern Airlines, Continental Airlines, CSA Czech Airlines, Delta Air Lines, KLM Royal Dutch Airlines, Korean Air, Northwest Airlines, Air Europa, Copa Airlines, Kenya Airways (Site Internet SkyTeam, 2009). État en juin 2009.

de codes avec leurs partenaires – c'est à dire qu'un opérateur effectue une liaison au nom d'un ou plusieurs autres opérateurs de l'alliance –, (4) elles facilitent le partage de revenus entre opérateurs sur des routes exploitées conjointement par eux et la coordination des tarifs, (5) elles permettent de contourner les éventuelles limitations liées aux droits de trafic dans les accords bilatéraux par des accords parallèles entre opérateurs (e.g. partage de code), (6) elles permettent le développement d'outils marketing commun en vue de fidéliser leur clientèle et de proposer des services unifiés aux passagers (e.g. programmes de fidélisation (miles), salons « lounge » dans les aéroports, guichets particuliers, terminaux dédiés, etc.), (7) certaines alliances (e.g. Star Alliance) effectuent un certain nombre d'achats en commun (e.g. avions, prestations de services, etc.). Ces dernières années, on voit apparaître au sein de ces alliances des partenaires de deuxième plan (souvent appelés « membres régionaux », ou « membres associés ») qui doivent généralement bénéficier du parrainage de l'un des membres de l'alliance pour y entrer. Ce type d'opérateur permet aux plus grandes compagnies de bénéficier d'un flux de passager qui transitera par leur hub et auxquelles elles pourront fournir des services de transport internationaux. Pour ces petites compagnies, le fait d'être incorporé au sein d'une alliance leur permettra de proposer à leur clientèle un réseau étendu en correspondance.

A noter que certaines alliances ont élargi leur collaboration au domaine du fret (e.g. SkyTeam Cargo) qui leur permet, à l'image du transport de passagers, d'unifier les procédures et les réseaux de leurs membres et coordonner leurs activités commerciales en la matière.

Si les liens capitalistiques entre opérateurs aériens de différents continents sont encore relativement rares – bien que quelques membres européens et américains ont déjà établi des liens par le passé par le biais de participations croisées symboliques –, on constate que la quasi-totalité des fusions ou des projets de fusion de ces dernières années entre opérateurs européens se sont déroulées au sein de leur alliance (e.g. British Airways et Iberia dans Oneworld, BMI et Lufthansa dans Star Alliance, Air France et KLM dans SkyTeam, Austrian Airlines et Lufthansa dans Star Alliance, etc.). Parfois, une fusion ou un rachat permet même à un opérateur d'entrer dans une alliance qui, quelque temps auparavant, lui refusait l'accès (e.g. le rachat de Swiss International Air Lines par Lufthansa a permis l'entrée de la première dans la Star Alliance, idem pour Brussels Airlines après son rachat par Lufthansa a annoncé son entrée prochaine dans la Star Alliance).

Pour fonctionner, la plupart des alliances nécessitent de la part des États l'obtention de dérogations aux principes de la concurrence – en particulier lorsqu'elles procèdent au partage de revenus sur certaines lignes – par le biais de ce que l'on appelle les immunités anti-trust. Ces dernières années, plusieurs cas d'enquête de la part des autorités en charge de la régulation de la concurrence ont eu lieu, dont l'une des plus connues est celle impliquant l'alliance SkyTeam pour les liaisons intercontinentales entre Paris, Amsterdam, Atlanta et New York, où les opérateurs Air France, KLM et Delta Airlines se partageaient les revenus de cette liaison (Newman, 2007). Ce type d'enquête débouche souvent sur l'abandon par les opérateurs impliqués d'un certain nombre de paires de slots qui seront transmis à des concurrents.

4. Analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur aérien en Suisse

Dans la partie précédente, nous avons traité des principales régulations internationales et européennes qui nous semblaient les plus pertinentes en terme d'influence sur le secteur aérien. Nous avons d'autre part tenté, à chaque reprise, de préciser dans quelle mesure elles s'appliquaient à la Suisse, quelle en était la portée, et en quoi elles pouvaient chacune être considérée comme étant une composante du régime institutionnel (RI) du secteur aérien suisse. Nous avons enfin essayé d'esquisser les premiers effets, en Europe et aux États-Unis, de la transition de régimes non-libéralisés vers des régimes libéralisés sur les configurations d'acteurs et les fonctions de régulation.

Nous allons, dans cette partie, nous intéresser au développement historique du régime institutionnel du secteur aérien en Suisse en réalisant un séquençage des principales phases de transformation du régime en tentant d'identifier, à chaque étape, les principales régulations qui s'opèrent par le biais des politiques publiques et des droits de propriété et leurs impacts sur les fonctions de régulation et sur la configuration d'acteurs. Enfin, nous terminerons le chapitre par un tableau récapitulatif qui nous permettra d'identifier plus aisément, sur la base des huit fonctions de régulation, les changements qui se sont produits au sein du RI du secteur de l'aviation civile en Suisse entre la période précédant la libéralisation du transport aérien entre la Suisse et l'Union européenne et celle succédant à cette libéralisation.

4.1. Phase 1 (1899-1919) : Prise de conscience de l'espace aérien en tant qu'enjeu de souveraineté et affrontements entre les doctrines souverainistes et libertaires de l'espace aérien

Cette période est marquée par la Conférence internationale de la Paix de La Haye (1899)¹³⁹, et plus spécifiquement sa « déclaration concernant l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux », que la Suisse ratifiera, et la Conférence diplomatique de Paris (1910). La première avait pour objectif de trouver un accord en vue de limiter ou de réduire l'armement des États, et la seconde, qui n'a finalement débouché sur la signature d'aucun accord entre les États participants, tentera d'établir les premières bases en vue d'unifier la réglementation de la navigation aérienne en Europe et, en particulier, de clarifier la question du droit de survol du territoire et des eaux territoriales d'un État tiers. On se situe ici dans une *phase préliminaire de définition* d'une partie de la ressource qu'est l'espace aérien.

¹³⁹ Conférence internationale de la Paix de La Haye Déclaration (IV,1) 1899.

4.1.1. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

La *conceptualisation* de l'espace aérien¹⁴⁰, en tant qu'espace de souveraineté et dimension spatiale et physique servant de support et d'aire de déplacement permettant la circulation d'engins volants, émerge à cette époque avec, notamment dans les milieux académiques, l'affrontement de deux thèses principales que sont celle visant à accorder une large liberté d'usage de cet espace, et une autre favorable à un contrôle étatique fort dans la mesure où l'espace aérien était ici considéré comme une projection verticale des frontières nationales, y compris au niveau des eaux territoriales (modalité de régulation 3). Même si de premières discussions s'établissent entre États, les droits de propriété sur l'espace aérien ne sont encore à cette époque pas définis et formalisés dans les *composants internationaux*¹⁴¹ du régime.

4.1.2. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

En termes de *composants internationaux* du régime du secteur aérien, cette période fait apparaître une régulation par le biais de la Conférence internationale de la Paix de La Haye et sa déclaration IV exclusivement orientée vers une *limitation*, pour une durée déterminée (cinq ans) de l'exploitation militaire qui peut être faite de l'espace aérien (modalité de régulation 2). L'objectif étant de ne pas créer un nouveau « champ de bataille » surplombant celui traditionnellement admis. Les ancêtres des aéronefs (essentiellement des ballons) étant ici pratiquement considérés comme arme « non-conventionnelle » représentant un danger potentiel. L'intitulé de la déclaration de La Haye fait d'ailleurs état de l'incertitude liée à ce nouveau mode de transport avec l'usage des termes « autres modes analogues nouveaux », permettant ainsi d'anticiper les développements technologiques d'un secteur en pleine émergence. A noter qu'à la Conférence de Paris de 1910, les débats tourneront aussi autour de l'aérien en tant que support aux relations commerciales internationales.

En termes de *composants nationaux* du régime, le Conseil fédéral propose dès 1910 aux chambres fédérales d'inscrire dans la Constitution que la « législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération ». Cependant, cette proposition sera incluse dans le projet d'art 37^{bis} de la Constitution qui l'associera simultanément au projet d'attribution de compétences à Confédération en matière de police sur les automobiles et les cycles. Bien que ces deux modes de transports n'aient aucun lien avec l'aérien, et que le principe de la compétence de la Confédération dans ce dernier domaine ne fasse l'objet d'aucune contestation de principe des chambres, leur association va ralentir le processus législatif ayant trait au transport aérien. Les parlementaires se trouveront dans l'incapacité de s'entendre sur l'attribution des compétences en matière de cycles et d'automobile à la Confédération (Conseil fédéral, 1920). Cette forme d'« inter-modalité législative » qui associe des moyens

¹⁴⁰ Il est intéressant de relever qu'en droit romain l'air est, tout comme la mer, une *res communis* (chose commune, non susceptible d'appropriation publique ou privée), alors qu'au Moyen-âge, période historique ayant favorisé la propriété individuelle (mais pas nécessairement exclusive comme dans le cas de la *pluria dominia*), la masse d'air surplombant un bien, comme le terrain en sous-sol étant considéré comme propriété du titulaire dudit bien (*usque ad coelum*). Le droit actuel de la plupart de pays européens et des États-Unis limite généralement la propriété de l'espace surplombant la parcelle de terrain à la hauteur d'atmosphère utilisable pour les constructions et plantations (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 22).

¹⁴¹ Selon nous, la définition de la souveraineté étatique (forme de droit de propriété) sur l'espace aérien émerge essentiellement des composants internationaux du régime, dans la mesure où un État ne peut se prévaloir d'une telle souveraineté que par rapport à des États tiers. La composante internationale permet, le cas échéant, de légitimer ce principe de souveraineté.

de transport aussi dissemblables que les cycles, les automobiles et les aéronefs, symbolise bien, selon nous, les incertitudes de l'époque ayant trait au développement du secteur aérien en tant que mode de transport à part entière et du peu d'importance qui lui était accordé dans ces années-là.

Devant cette impasse législative et au vu du début de la Première Guerre mondiale, le Conseil fédéral palliera à cette lacune dès 1914 en orientant spécifiquement les régulations aériennes en vue de protéger les intérêts militaires de la Confédération (modalité de régulation 2). C'est ainsi que l'art. 17 de l'ordonnance sur le maintien de la neutralité de la Suisse¹⁴² édictera les principes suivants :

« a. Les aérostats et appareils d'aviation n'appartenant pas à l'armée suisse ne pourront s'élever et circuler dans l'espace aérien situé au-dessus de notre territoire que si les personnes montant dans ces appareils sont munies d'une autorisation spéciale, délivrée, dans le territoire occupé par l'armée, par le commandant de l'armée, dans le reste du pays, par le département militaire fédéral.

b. Le passage de tous aérostats et appareils d'aviation venant de l'étranger dans notre espace aérien est interdit; on s'y opposera, le cas échéant, par tous les moyens et signalera ces appareils partout où cela paraîtra utile.

c. En cas d'atterrissage d'aérostats ou d'appareils d'aviation étrangers, leurs passagers seront conduits auprès du commandant militaire supérieur le plus rapproché, qui agira selon ses instructions. L'appareil et les objets qu'il renferme devront, en tous cas, être saisis par les autorités militaires ou de police. Le département militaire fédéral ou le commandant d'armée décidera ce qui doit advenir du personnel et du matériel d'un aérostat ou appareil d'aviation amené sur notre territoire par un effet de force majeure et alors que toute intention répréhensible ou négligence paraît exclue. ».

Il s'agit, à notre connaissance, d'un des premiers actes législatif nationaux – hormis la ratification du texte de la Conférence de La Haye de 1899 - ayant trait au secteur aérien, qui plus est, promulgué dans une situation de crise. On est ici en présence d'une législation essentiellement à *vocation défensive* qui, en temps de guerre, perçoit là aussi l'aérien comme une *menace potentielle*.

4.1.3. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Même s'il n'existe pas à proprement parler de « réseau aérien », on peut éventuellement identifier deux fonctions de régulation impactées par cette phase de changement du régime institutionnel.

Fonction de régulation 2 – conditions d'accès au réseau : La Confédération limite fortement l'accès au réseau du fait du risque sécuritaire que toute intrusion peut constituer. La régulation de l'accès est ainsi définie par le biais d'une perspective militariste et restrictive au sein d'un texte de loi – l'ordonnance sur le maintien de la neutralité - ayant pour but de protéger la neutralité de la Suisse.

¹⁴² Ordonnance du 4 août 1914 sur le maintien de la neutralité de la Suisse.

Fonction de régulation 8 – interconnexion aux autres réseaux : La Confédération n’a pour l’heure pas conclu d’accords bilatéraux avec des États tiers en terme de modalité d’accès réciproques, si ce n’est en une convention multilatérale (La Haye) en 1899 interdisant le survol des espaces aériens des pays signataires pendant une période de cinq ans.

4.1.4. Analyse en termes d’impacts sur la configuration des acteurs

La configuration se limite, lors de cette phase, aux 24 États ayant ratifié la déclaration de La Haye de 1899, dont la Suisse.

4.1.5. Analyse de l’étendue et de la cohérence du régime institutionnel international

Au vu de ce qui précède, on peut relever que l’étendue du régime institutionnel international du secteur aérien est faible, du fait que les services régulés sont quasi-inexistants. Quant à la cohérence elle peut être considérée comme faible elle aussi, car l’espace aérien n’est pas encore formellement reconnu en tant que dimension spatiale et physique permettant la navigation aérienne.

On peut ainsi considérer qu’il s’agit d’un *régime inexistant*.

4.1.6. Commentaire de la phase 1

Cette première phase montre que la régulation du secteur s’opère essentiellement au travers de la modalité 2 dont les composants nationaux du régime affirment une *exclusivité nationale* dans l’utilisation de l’espace aérien, voire même une *exclusivité militaire*, sans pour autant que la souveraineté de l’État (modalité 3) ne soit formellement établie au niveau des composants internationaux de ce même régime. On perçoit cependant que cette notion de souveraineté apparaît une première fois de manière tacite dans les composants internationaux par le biais de la Convention de La Haye, mais ceci pour une durée limitée. On peut cependant émettre l’hypothèse que la Première Guerre mondiale, et le début de l’utilisation de l’aviation à vocation militaire, qui sera après la fin des hostilités convertie en aviation civile, va inciter les États, dont la Suisse, à renforcer les composants internationaux du régime, en commençant par établir les bases juridiques formelles du principe de souveraineté de l’espace aérien.

4.2. Phase 2 (1919-1944) : Affirmation de la souveraineté étatique sur l'espace aérien, centralisation au niveau fédéral de la régulation du secteur aérien et émergence du réseau de transport aérien suisse

Cette phase est marquée par la conclusion de la Convention de Paris (1919) qui réunit les anciens Alliés de la « Guerre de 14-18 » en vue d'adopter un premier accord qui, initialement, se voudra universel. Cette tentative va partiellement échouer suite (1) à l'inclusion dans la Convention de mécanismes « souverainistes » visant à limiter les États dans leurs possibilités de conclure des accords aériens bilatéraux aux seuls signataires de la Convention ; (2) à la volonté des anciennes Puissances Alliées de s'arroger des droits de vote privilégiés au sein de la Commission Internationale de la Navigation Aérienne (CINA), futur organisme international en charge de la coordination et de l'évolution des principes définis dans le texte. Ces règles furent modifiées par la suite au travers de quatre protocoles successifs, ce qui incita certains pays, dont la Suisse, à ratifier cette Convention, élargissant quelque peu le nombre de parties prenantes. En effet, initialement, la Suisse ne sera pas invitée aux négociations de par sa non-appartenance au clan des Alliés, et elle s'opposera à la limitation imposée aux signataires de ne conclure des accords qu'avec les États tiers eux mêmes signataires de la Convention de Paris. Ce n'est ainsi qu'en 1934 que la Suisse adhérera finalement à la Convention.

Les règles initiales n'autorisant pas la conclusion d'accord avec des États non signataires seront à l'origine d'une forme de « schisme » dans la communauté internationale, qui verra certains groupes d'États - ibéro-américains et interaméricains - se détourner de la Convention de Paris et privilégier la conclusion d'accords continentaux ou intercontinentaux spécifiques et souvent plus libéraux (Convention de Madrid (1926), Convention de La Havane (1928)), allant à *l'encontre de la volonté d'universalité* escomptée par les tenants du texte parisien et menant à une *fragmentation* des composants internationaux du régime.

Cette phase voit aussi la conclusion d'une convention internationale de droit privé dans le domaine du transport aérien avec la signature de la Convention de Varsovie de 1929, que la Suisse va ratifier, définissant les obligations et la limitation de la responsabilité des opérateurs aériens, que cela soit dans le domaine du transport de passagers ou de marchandises. Comme nous l'avons vu précédemment, ce texte sera suivi de plusieurs autres conventions (dont celle de Montréal de 1999) et qui constitueront chacune une forme de mise à jour de celle de 1929.

C'est lors de cette même période que va être fondée l'IATA qui va progressivement endosser des tâches de régulation, notamment sécuritaire (e.g. normes de sécurité pour les opérateurs) ou de coordination (e.g. horaires, dessertes aériennes des opérateurs, etc.).

En Suisse, cette phase marque les débuts de l'aviation civile par la reconversion d'anciens pilotes militaires et la transformation technique de leurs appareils (Wydler, 2009). C'est ainsi que furent fondées les premières compagnies aériennes, avec dès 1920, Ad Astra Aero à Genève, dès 1925 Balair à Bâle et dès 1929 Alpar à Berne (*Ibid.*). C'est aussi dans ces années que le service postal débute ses activités (1922).

Alors que la Confédération n'obtient qu'en 1922 la compétence pour légiférer en matière d'aviation grâce à l'art. 37^{ter} de la Constitution fédérale (actuellement art. 87), elle crée dès

1920, par le biais l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse¹⁴³, une autorité de surveillance de l'aviation civile, l'« Office aérien »¹⁴⁴, qui, dès 1930, mène une politique dirigiste en vue de structurer le développement des opérateurs aériens avec une annonce faite aux directions d'Ad Astra Aero et Balair que « seules les destinations desservies par des trimoteurs seraient subventionnées. En d'autres termes, le directeur de cet Office [...] voulait que les deux compagnies cessent de se concurrencer dans le trafic aérien international, afin de rationaliser la gestion du secteur en Suisse » (Barbaz, Gonin, Iseni, Pravato, 1997 : 29). Cette intervention provoquera la fusion des deux compagnies, et débouchera sur la création de Swissair, qui se consacrera dès lors à l'exploitation des lignes internationales. Pour Wydler, « L'inconfort des avions, les vols soumis aux caprices de la météo, des lignes similaires à celles des chemins de fer et la concurrence entre sociétés de transports aériens expliquent l'échec commercial des compagnies » (2009).

Au début de la Seconde Guerre mondiale, l'exploitation de lignes aériennes depuis la Suisse cesse, mais dès 1940 on assiste à la réouverture d'un certain nombre de routes internationales (Locarno-Barcelone, Zurich-Munich, Zurich-Stuttgart-Berlin), qui seront cependant suspendues quatre ans plus tard lorsqu'un appareil de Swissair sera détruit par des bombardements à Stuttgart (Wydler, 2009).

En termes d'infrastructures, l'Office aérien autorise l'exploitation commerciale du premier aéroport de Suisse qu'est Genève-Cointrin dès 1920, enterrant les projets d'un port d'hydravions dans la rade de Genève. L'aéroport de Berne-Belp est quant à lui construit dès 1929 par la société privée Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, qui obtient de la Confédération une concession d'exploitation d'une plate-forme aéroportuaire. L'aéroport de Berne-Belp est toujours à ce jour le seul aéroport d'importance régionale ou nationale sur sol helvétique totalement privé. Il est intéressant de relever que la même société contrôlait la compagnie aérienne Alpar, en plus de son aéroport, marquant un pas vers une gestion intégrée du secteur aérien avec le contrôle simultané d'une infrastructure et d'un opérateur.

En 1941 le Conseil fédéral décide de la construction d'un grand aéroport à Kloten en lieu et place du développement de celui de Dübendorf, dont l'emplacement est alors considéré comme moins favorable. En 1946 débute la construction de l'aéroport franco-suisse de Bâle-Mulhouse. A noter qu'un premier projet élaboré par la Confédération en 1945 « ne prévoyait pas d'aéroport central, mais une desserte décentralisée au moyen de quatre grands aéroports. Seuls ceux de Zurich, Bâle-Mulhouse et Cointrin furent réalisés et décrétés aéroports nationaux assurant le trafic des longs et moyens courriers, Zurich étant de loin le plus important. » (Dubler, 2009). Pendant la Seconde Guerre mondiale le gouvernement du canton de Genève décide d'agrandir l'aérodrome de Cointrin dont il est propriétaire (Conseil fédéral, 1948). Jusqu'en 1948, cet aéroport sera le seul à disposer des installations nécessaires à l'atterrissage et à l'envol d'avions quadrimoteurs qui commencent à être utilisés dans les

¹⁴³ Arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, RS 7 735.

¹⁴⁴ La dénomination officielle en français de cet Office jusqu'en 1948 sera « Office aérien », puis dès 1948 « Office de l'aéronautique », et dès les années 1950 « Office de l'air ». Actuellement il s'agit de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

liaisons internationales (*Ibid.*), et dont le développement a été favorisé par les besoins issus du conflit mondial.

Au niveau de l'infrastructure l'Office aérien attribue depuis 1931 à Radio-Suisse SA, une entreprise privée, filiale suisse de l'entreprise anglaise Marconi's Wireless Telegraph, la charge du contrôle aérien. La collaboration entre l'Office et l'entreprise se font sur une base contractuelle (Conseil fédéral, 1953).

4.2.1. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

En termes de *composants internationaux* du régime institutionnel, l'adhésion de la Suisse à la Convention de Paris de 1919 (art. 1^{er}) lui permet d'affirmer formellement sa *souveraineté complète et exclusive sur son espace aérien* (*state property* sur l'espace aérien) (modalité de régulation 3) par rapport aux autres États signataires. Il convient de noter qu'avant l'incorporation en 1934 de cette disposition dans l'Arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, celui-ci ne mentionnait pas la notion de souveraineté étatique sur l'espace aérien, même si l'on peut estimer que la souveraineté territoriale s'appliquait *de facto* au ciel : le Conseil fédéral estimait en effet que « bien que ce principe ne soit pas énoncé par l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 ni par nos conventions provisoires, il est à la base de la réglementation suisse de la navigation aérienne. » (Conseil fédéral, 1934), ceci sans base légale *ad hoc*.

En termes de *composants nationaux* du régime, l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse pose le principe de la liberté de la circulation aérienne inoffensive (art. 1), pour autant que celle-ci ne contrevienne pas aux intérêts publics ou privés (modalité de régulation 3). Alors même que la Suisse n'y adhérera que 14 ans plus tard, l'arrêté s'inspirera en ce sens des principes généraux de la Convention de Paris, qui établit, pour les aéronefs effectuant des vols non-commerciaux originaires d'un pays signataire, le principe du *droit de passage* et du *droit d'accès non discriminatoire* aux aéroports, notamment en termes de redevances aéroportuaires. Le lieu d'immatriculation (lieu de résidence du propriétaire) dudit aéronef détermine les types de régulation (État signataire ou non signataire de la Convention) qui vont s'appliquer à lui.

En termes de propriété des infrastructures, on constate, lors de cette période, que les infrastructures aéroportuaires sont à la fois sous contrôle privé (e.g. Bern-Belp) et sous contrôle public des cantons (e.g. Genève, Zurich-Kloten) (modalité de régulation 4).

4.2.2. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

En termes de *composants nationaux* du régime institutionnel, on peut relever qu'après la Guerre et au vu de l'orientation progressive du secteur aérien vers une utilisation civile, l'art. 17 de l'ordonnance sur le maintien de la neutralité de la Suisse, de nature sécuritaire, ne paraissait plus adéquat aux yeux du Conseil fédéral. Il relève à l'époque que la circulation aérienne est « d'une importance capitale pour la Suisse, attendu que, sans dégagements maritimes, sa liberté de mouvement est fortement entravée et qu'elle doit accueillir avec empressement toute occasion de s'associer au grand trafic mondial »¹⁴⁵ (Conseil fédéral,

¹⁴⁵ Nous soulignons.

1920). En vue de définir les premières bases d'une législation aérienne, mais du fait de son impossibilité de légiférer en l'absence d'une compétence constitutionnelle formelle, le Conseil fédéral mandate dès 1919 le Département militaire fédéral en vue de la publication de deux textes provisoires que sont la Réglementation provisoire de la circulation aérienne en Suisse du 18 juillet 1919 et les Prescriptions provisoires sur la circulation aérienne en Suisse du 1^{er} août 1919, qui vont servir de base légale à la signature des deux premières conventions bilatérales avec la France le 6 novembre 1919 et avec l'Angleterre le 9 décembre 1919¹⁴⁶ (*Ibid.*). Ces deux textes sont, dès 1920, remplacés par l'Arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, pour lequel l'exécutif fédéral estime que : « la réglementation de la circulation aérienne est du domaine de la Confédération. Il est en effet inadmissible de soumettre aux législations cantonales les véhicules aériens qui sont à même de survoler en quelques minutes le territoire de plusieurs cantons et qui, dans nombre de cas, circulent dans notre espace aérien en vertu de conventions internationales. »¹⁴⁷ (Conseil fédéral, 1920). Ce nouveau texte de loi affiche comme principe directeur « la plus grande liberté possible à la circulation aérienne tout en sauvegardant le plus possible les intérêts publics et privés mis en péril par cette circulation. » (*Ibid.*). Alors même que la Suisse n'a pas encore signé la Convention de Paris, le législateur oriente son contenu pour intégrer les principaux éléments de la Convention. On constate ici une forte influence des *composants internationaux* du régime sur le composant national en voie d'élaboration.

Le texte de l'Arrêté pose le principe de la soumission de l'ensemble des occupants d'un aéronef aux lois et règlement de l'État survolé (art. 2) (modalité de régulation 2) et donne au Conseil fédéral des possibilités de restreindre la circulation aérienne pour des raisons militaires ou en cas d'atteinte à la sécurité du pays (art. 3). Le texte confie la haute surveillance de la circulation aérienne au Conseil fédéral (art. 4) et lui permettra de mettre en place un service administratif, l'Office aérien, qui sera intégré au Département des postes et des chemins de fer, alors même que jusqu'à présent, le Département militaire était en charge de la régulation aérienne (modalité de régulation 2). Le Conseil fédéral justifiera ce choix par le fait que l'aviation devait, au sortir de la guerre, être essentiellement consacrée à des utilisations civiles (Conseil fédéral, 1920).

De manière analogue à la Convention de Paris, l'Arrêté du Conseil fédéral institue (art. 7) une obligation d'*immatriculation* des aéronefs en vue de déterminer leur nationalité, et par extension leurs droits à bénéficier ou non des conditions définies dans les accords signés entre la Suisse et des États tiers (conventions bilatérales) ou des accords internationaux (Convention de Paris). Ainsi, l'inscription d'un aéronef dans le registre des immatriculations suisse lui confère la nationalité suisse (art. 10) et le soumet aux régulations du composant national du régime institutionnel. Ceci va aussi permettre l'établissement d'un contrôle sécuritaire des aéronefs en vue d'éviter le survol du pays par des appareils déficients (modalité de régulation 2).

¹⁴⁶ La Suisse conclura encore les années suivantes des conventions avec l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, et le territoire de la Sarre (Conseil fédéral, 1934).

¹⁴⁷ Nous soulignons.

Enfin, l'Arrêté traite du transport commercial de biens et de personnes et va avoir pour but, aux dires du Conseil fédéral, de parer « dans la mesure du possible au danger menaçant de l'envahissement étranger dans le domaine de la circulation aérienne » (Conseil fédéral, 1920). Il établit le principe de restriction de la liberté d'échange pour les opérateurs commerciaux et subordonne l'accès au territoire national aux accords internationaux garantissant la réciprocité (art. 16). A cela s'ajoute que les opérateurs aériens étrangers devront s'inscrire au registre du commerce en Suisse (art. 17).

La Confédération utilise d'autres modalités de régulation par les politiques publiques avec la mise en place, au travers de l'Office aérien, d'une politique incitative, par le bais de *subventions* sous conditions, en vue de structurer le secteur aérien suisse autour d'une unique compagnie opérant des vols au niveau international. Ceci a eu pour effet de supprimer l'essentiel de la concurrence entre les opérateurs, concurrence qui était alors perçue comme négative pour la survie des opérateurs (modalité de régulation 1). Cette politique de subventionnement tire sa base légale de l'article 16 de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 sur les nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937, prorogées par l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales, et de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales, en vigueur jusqu'à la fin de 1945 (Conseil fédéral, 1945).

Au niveau de la régulation des infrastructures, la modification de la Constitution en 1922 et l'obtention par la Confédération de la compétence de légiférer en matière d'aviation au travers de l'art. 37^{ter}¹⁴⁸, va lui permettre de soumettre l'exploitation des aéroports publics à l'obtention d'une *concession* délivrée par le Département des postes et des chemins de fer (modalité de régulation 2). Jusqu'à cette date, les plateformes aéroportuaires, à l'image de l'aéroport de Genève, étaient soumises à l'obtention d'une simple autorisation d'exploitation commerciale attribuée par le Département. Le passage de l'autorisation à la concession permet à la Confédération de renforcer les règles sécuritaires en matière d'exploitation des aéroports publics, et d'orienter la politique aéronautique de la Suisse par le bais de la détermination des lieux d'implantation de certaines plateformes telles que celles de Zurich-Kloten ou de Bâle-Mulhouse. En ce qui concerne les opérateurs aériens, la Confédération soumet le transport commercial régulier de personnes et du courrier postal, c'est-à-dire l'essentiel du trafic de l'époque, à la « régle des postes », ce qui lui permettra d'appliquer au secteur aérien le régime juridique de la concession établi par l'article 36 de la Constitution (Conseil fédéral, 1945).

Enfin, les services de la navigation aérienne (infrastructure) sont exploités par une entreprise privée sous contrat avec la Confédération (Radio-Suisse SA), ceci bien que cette tâche – et qui plus est sa délégation – ne soit pas formellement mentionnée dans l'arrêté de 1920 (modalité de régulation 1).

En termes de *composants internationaux*, on peut relever que dès son adoption par la Suisse en 1934, les principes de la Convention de Paris seront incorporés à l'arrêté du Conseil

¹⁴⁸ L'article 37^{ter} de la Constitution va être accepté par le peuple suisse le 22 mai 1921 par 210'447 oui contre 127'943 non, et par 18 cantons et 5 demi-cantons contre un canton et un demi-canton, et sera formulé en ces termes : « La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération. » (Conseil fédéral 1945).

fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse. Ceci aura des conséquences limitées sur le contenu de ce dernier texte, puisque le législateur y avait déjà inclut la plupart des normes juridiques définies dans le projet de la Convention. Comme ajouts les plus importants, on peut citer (1) la possibilité pour un État d'interdire exceptionnellement le survol de certaines parties de son territoire aux seuls aéronefs étrangers (art. 3) – alors que l'arrêté spécifiait une telle interdiction pour les aéronefs suisses et étrangers – , (2) le droit de conclure des accords avec des États non-signataires de la Convention de Paris (art. 5), (3) le principe de poursuite par les juridictions nationales des contrevenants aux règles de sécurité aérienne (art. 25), (4) la création de la première organisation internationale en charge des questions aériennes, la Commission Internationale de la Navigation Aérienne (CINA), qui va, dans un premier temps, agir comme instance de coordination, de soutien aux États membres et d'adaptation des principes de la Conventions aux différents protocoles et amendements qui seront adoptés ultérieurement par les États signataires (art. 34), (5) la possibilité pour les États de conclure des accords douaniers ou postaux spécifiques (art. 36) avec d'autres États, (6) ou encore la délégation de compétence en matière de règlement des litiges entre États ayant trait à la Convention à une cours de justice internationale (art. 37).

Cette même période verra la conclusion de la Convention de Varsovie de 1929 que la Suisse ratifiera. Cette convention internationale, signée par les États, est un texte de droit privé qui définit les principes de responsabilité des opérateurs aériens envers les usagers finaux (passagers et expéditeurs de marchandises) en cas d'incident sur des vols internationaux. Dans les faits, cet accord a pour objectif de limiter la responsabilité des opérateurs aériens à une somme prédéfinie par le texte, et ainsi les protéger contre les risques de responsabilité illimitée en cas de mort ou de lésion corporelle de passagers ou de destruction de marchandise. Si cette Convention s'applique aux vols au départ de la Suisse vers une destination étrangère, les vols internes vont quant à eux être régulés par un *composant national* du régime institutionnel qu'est l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, dont l'article 26 est sensiblement moins favorable aux opérateurs aérien, dans la mesure où ils seront indéfiniment responsables des dommages causés par leur aéronef à des tiers (modalité de régulation 2). Les exploitants d'aéronefs devront d'ailleurs, à ce titre, déposer des garanties bancaires permettant de compenser l'absence de couverture d'assurance à l'époque (art. 28). Enfin, les propriétaires fonciers bénéficient d'un droit de rétention sur les aéronefs et son contenu saisissable en cas de dommage causé par un appareil lors de son atterrissage (art. 29). Il est intéressant de relever la position du Conseil fédéral de l'époque concernant la responsabilité des opérateurs aériens: « Quel que regrettable qu'il soit de mettre ainsi des entraves au libre développement de la circulation aérienne, les dangers spéciaux qui sont liés à ce mode de locomotion, exigent des prescriptions rigoureuses qui soient aptes à écarter les craintes du public et à rendre populaire ce nouveau moyen de communication. Il est vrai que, dans ces conditions, seuls les entreprises et les particuliers possédant de gros capitaux pourront circuler dans les airs. Mais c'est d'autre part le meilleur moyen d'insister sur l'urgente nécessité de la fusion des diverses petites entreprises qui se sont créées dernièrement en Suisse. Par un contrôle réciproque; de ces entreprises et une répartition des risques sur un cercle d'intéressés

plus élargi, on facilitera le contrôle des autorités et l'on augmentera la sécurité désirée. »¹⁴⁹ (Conseil fédéral, 1920).

En termes de *composants autorégulés*, cette phase marque la création de la première IATA, l'International Air Traffic Association, qui, au sein de ce secteur aérien émergent, endosse progressivement des tâches de régulation, notamment sécuritaire (e.g. normes de sécurité pour les opérateurs) ou de coordination (e.g. horaires, dessertes aériennes des opérateurs, etc.), mais dont les activités sont, pour l'heure, essentiellement limitées au continent européen.

4.2.3. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction de régulation 1 – gestion physique et conditions d'exploitation du réseau : La Confédération, grâce à l'attribution par la Constitution des compétences en matière d'aviation généralise l'outil de la concession délivrée aux exploitants d'aéroports, ce qui lui donnera l'occasion de définir des normes de sécurité et d'entretien, de même que d'orienter spatialement la réalisation de ce type d'infrastructure. La Convention de Paris de 1919 sera à l'origine de l'établissement de normes communes de sécurité (signaux, feux, prévention des collisions, certificats de navigabilité, etc.) sous l'égide de la CINA. Cependant, les débuts balbutiants et nécessairement incomplets de l'élaboration du corpus de normes communes – notamment en termes de plateformes aéroportuaires – défini au sein des composants internationaux du régime par la CINA ne permettront pas, dans un premier temps, d'élaborer un projet de réalisation pérenne pour Zurich Kloten. En termes de sécurité aérienne, la Confédération mandate l'entreprise Radio-Suisse SA pour réguler les mouvements de trafic aérien dans l'espace aérien national.

Fonction de régulation 2 – conditions d'accès au réseau : L'adhésion de la Confédération à la Convention de Paris permet l'incorporation d'un premier composant international du régime définissant les règles d'accès aux espaces aérien des pays contractants, tout en formalisant le principe de réciprocité en termes d'accès au réseau. Le texte prévoit un droit de passage et d'accès non discriminatoire aux installations aéroportuaires pour les aéronefs des pays signataires, pour autant qu'il ne s'agisse pas de liaisons à vocation commerciales qui, quant à elles, seront traitées dans des conventions bilatérales entre États. Le passage par le régime juridique de la « régle des postes » permet à la Confédération d'établir le principe de la concession pour les opérateurs suisses intéressés à opérer des lignes aériennes régulières commerciales.

Fonction de régulation 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : Les cantons sont propriétaires de la plupart des aéroports d'importance (e.g. Genève, Zurich, Bâle), alors que certains aéroports ou aérodromes secondaires appartiendront à des propriétaires privés (Bern-Belp). Les services de la navigation aérienne (Radio-Suisse SA) seront sous contrôle privé, mais agiront sous mandat de la Confédération.

Fonction de régulation 4 – règles de compétition entre les opérateurs : La Confédération mène une politique de subventionnement et de définition des responsabilités en vue de limiter la concurrence entre les opérateurs indigènes. La Convention de Paris formalise la notion

¹⁴⁹ Nous soulignons.

d'accès non discriminatoire pour les liaisons non-commerciales. L'IATA va quant elle définir des règles de compétition entre ses membres.

Fonction de régulation 6 – arbitrage des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau : La Confédération, par la ratification de la Convention de Varsovie de 1929, adopte un premier composant international du régime visant à définir le niveau de responsabilité des opérateurs vis-à-vis des usagers finaux. Rappelons que le texte va favoriser les premiers en évitant, pour autant qu'aucune faute grave ne puisse leur être imputée, que leur responsabilité puisse être engagée de manière illimitée. L'IATA va de son côté assurer des fonctions d'arbitrage des conflits entre ses membres. La Confédération, par le biais de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, accorde aux propriétaires fonciers un droit de saisie sur les aéronefs et leur contenu en cas de dommage causé par l'un d'eux à leur parcelle.

Fonction de régulation 8 – interconnexion aux autres réseaux : La Confédération, par le biais des composants internationaux du régime que sont la Convention de Paris et la CINA, établit un corpus de règles et de normes favorisant l'interconnexion aux réseaux aériens des États tiers. L'IATA développe de premières procédures en vue de faciliter l'interopérabilité entre les réseaux aériens de ses membres.

4.2.4. Impacts sur la configuration des acteurs

La politique de la *Confédération*, par le biais de son régulateur administratif, l'Office aérien, mène à une réduction du nombre d'*opérateurs aériens* assurant des vols internationaux. Le passage par l'attribution de concessions pour l'infrastructure fait entrer dans la configuration d'acteurs les *cantons* et un *opérateur aéroportuaire* privé - qui possède dans le même temps un opérateur aérien-, de même que *Radio-Suisse SA*, une entreprise privée sous contrat avec la Confédération en vue d'assurer la sécurité aérienne. La Commission Internationale de la Navigation Aérienne (CINA), organisation créée sous l'égide de la Société des Nations, accompagne le processus d'unification des règles et procédures dans le secteur, alors que l'IATA devient dès 1919 un acteur de la configuration en charge de la définition d'une partie du composant autorégulé du régime.

4.2.5. Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime

L'étendue du régime est très rapidement forte car il régle, par le biais des composants nationaux et internationaux la quasi-totalité des services fournis au sein du réseau (6 fonctions de régulation).

La cohérence du régime est moyenne à forte, car (1) le composant international qu'est la Convention de Paris illustre une forme d'incohérence dans son incapacité à fédérer l'ensemble des États sur un texte commun. Les effets de cette incohérence seront cependant limités par le fait que le trafic intercontinental est alors quasi-inexistant ; (2) bien que la Suisse n'adhère que relativement tard à la Convention de Paris, on relèvera qu'elle a intégré dans l'arrêté fédéral de 1920, dès son origine, les principales orientations du composant international, évitant ainsi toute incohérence potentielle ultérieure ; (3) la Confédération va être en mesure d'orienter, par le biais des politiques publiques (subventions et régulation sécuritaire), et par les droits de propriété (concession), le développement du secteur aérien naissant, sans pour autant passer par la propriété effective des infrastructures, de

l'infrastructure ou des opérateurs ; (4) on constate cependant une certaine incohérence entre les composant national et international en termes de définition de normes de construction/réalisation/exploitation des plateformes aéroportuaires qui a sensiblement ralenti la réalisation de l'aéroport de Zurich, et qui a momentanément affaibli l'instrument de la concession en main de la Confédération.

On peut conclure que nous avons à faire à un *régime intégré*, mais *fragmenté* entre deux sous-régimes de transport « commercial » et « non commercial ».

4.2.6. Commentaires de la phase 2

Au vu de ce qui précède, on constate que la tentative de certains États d'universaliser la composante internationale du régime par le biais de la Convention de Paris va échouer, mais permettra tout de même d'unifier certaines règles au sein de grands ensembles régionaux – essentiellement les pays européens dans le cadre de la convention parisienne. La Convention de Paris permet aussi de *clarifier*, au niveau international, les droits de propriété et les droits d'accès à l'espace aérien des pays signataires et constitue une condition essentielle au développement du secteur aérien. Le texte établit d'autre part le *principe de réciprocité* entre États et ouvre ainsi l'accès à l'espace aérien aux aéronefs de pays tiers au travers des principes du *droit de passage* et du *droit d'accès non discriminatoire* aux aérodrômes. Par rapport au droit foncier, on peut tirer ici une analogie avec l'établissement de servitudes foncières réciproques, qui deviendraient, dans notre cas, des formes de servitudes aériennes. Il faut cependant souligner que ces principes relativement libéraux ne s'appliqueront pas aux activités commerciales que sont le transport de passagers et de marchandises par les airs, qui dépendront de conventions bilatérales entre États, elles aussi basées sur la réciprocité. Dès la signature de la Convention, les relations entre la Suisse et les pays tiers vont ainsi dépendre de *deux régimes juridiques distincts* : celui de la Convention de Paris pour les vols civils non commerciaux, et celui des conventions bilatérales pour les vols civils commerciaux.

Par rapport à la phase précédente, les modes d'appréhension du secteur aérien en Suisse vont diamétralement se modifier durant cette période. En effet, sa régulation passe des mains du Département militaire à celles du Département des postes et des chemins de fer. A cela s'ajoute qu'un Office fédéral (Office aérien) à part entière est créé à cet effet. Cela symbolise le fait que l'aviation n'est, dès 1920 plus exclusivement considérée comme une menace militaire, mais au contraire une opportunité intéressante pour le développement du transport de voyageurs et de marchandises. En ce sens, on peut émettre l'hypothèse que, même si la Suisse ne la ratifiera qu'en 1934, cette transformation des composants nationaux du régime a été sensiblement influencée par les composants internationaux symbolisés par la Convention de Paris, et qui visait à faciliter les mouvements de trafic dans l'espace aérien des pays signataires. On peut noter que cette perte de prérogatives de l'armée sur l'espace aérien va se reproduire en 2001 avec la reprise du contrôle aérien militaire par la société Skyguide SA, transférant ainsi les compétences de gestion de l'espace aérien militaire à une entité à vocation essentiellement civile. On peut cependant relever, on lisant les propos du Conseil fédéral, que le « danger menaçant de l'envahissement étranger dans le domaine de la circulation aérienne » (Conseil fédéral, 1920) ne porte plus à cette époque sur des préoccupations militaires, mais bel et bien économiques ; la « guerre commerciale » s'étant ici substituée à la « guerre militaire ».

On peut d'autre part relever que dès les années 1920, la Confédération ne va pas faire usage de la propriété directe des opérateurs, de l'infrastructure et de l'infostructure (modalité de régulation 4), mais va au contraire orienter la politique aéronautique émergente par le biais d'instruments tels que les subventions (modalité de régulation 1), les concessions d'exploitation (modalité de régulation 3), ou plus classiquement par le biais de restrictions des droits d'usage (modalité de régulation 2). Le passage par le biais de la propriété directe (modalité de régulation 4) sera le fait des cantons, qui financeront le développement des plus importants aéroports sur leur territoire.

Il est important de noter que dans le cas de la politique volontariste de la Confédération en vue de limiter la concurrence entre compagnies aériennes indigènes, celle-ci utilise deux modalités de régulation de manière simultanée : elle va faire dépendre ses subventionnements (modalité 1) à des *exigences techniques*, au travers de l'utilisation de trimoteurs, plus onéreux, mais aussi *financières* (modalité 2), en obligeant les exploitants d'aéronefs à constituer de solides garanties en cas d'accident d'un de leurs appareils. Ces initiatives auront pour but d'augmenter le « seuil minimal » d'entrée dans le secteur aérien Suisse et mèneront à la constitution d'un unique opérateur indigène de taille critique, Swissair, qui deviendra plus tard la compagnie nationale.

Enfin on relèvera, à titre plus anecdotique, la première mention de protection, par le biais d'un droit de saisie, des propriétaires de la ressource sol (propriétaires fonciers) susceptibles d'être impactés par des incidents d'aéronefs.

4.3. Phase 3 (1944-1966) : Renforcement des réglementations nationales du secteur et du rôle de la Confédération, adoption de la Convention de Chicago

Au niveau international, cette phase est marquée par la conclusion de la Convention de Chicago de 1944. Ce texte fait table rase des régimes précédents, pour imposer un nouvel ordre qui se veut unifié et à vocation universelle. Malgré cette volonté, on constate que seul un nombre limité de dispositions auront cette vocation universelle, dans la mesure où l'on assiste à nouveau, comme lors de la phase 2, à l'émergence de plusieurs composants parallèles du régime international ayant trait aux différents documents ayant été soumis à ratification auprès des parties en présence et qui n'ont pas obtenu l'unanimité des participants (i.e. l'Accord de transit des services aériens internationaux - appelé « accord des deux libertés » - et l'Accord relatif au transport aérien international appelé « accord des cinq libertés » -, mais jamais entré en vigueur faute d'un nombre suffisant d'États signataires).

La Convention de Chicago est aussi à l'origine de l'ensemble du système d'accords bilatéraux actuels que vont conclure entre eux les différents États en vue de déterminer les modalités d'accès de leurs compagnies respectives, système qui reste à l'heure actuelle en vigueur et qui a mené à la signature de plusieurs milliers de documents de ce type dont le modèle de base a été défini par le premier accord du genre qu'ont signé les États-Unis et la Grande-Bretagne (Accord des Bermudes I).

En Suisse, la période d'après-guerre connaît un essor important du trafic passagers et marchandises sur le réseau aérien Suisse. Le nombre de vols sur les lignes régulières au départ de Genève, Zurich et Bâle passe de 9'006 vols en 1938 à 17'533 en 1947. Le nombre de passager payant passe de 43'091 en 1938 à 267'025 en 1947. Le nombre de kilos de courrier transporté passe de 277'269 kg en 1938 à 1'354'520 en 1947. Enfin le transport de fret passe de 230'595 kg en 1938 à 2'617'194 kg en 1947 (Conseil fédéral, 1948).

En 1946, le délégué à l'aviation civile nommé par le Conseil fédéral « estima qu'il était très important de faire de Swissair une véritable compagnie nationale, dotée d'un capital de base important [...]. » (Barbaz, Gonin, Iseni, Pravato, 1997). A ce titre, il réunit une commission extra-parlementaire composée d'autorités politiques et de représentants des milieux économiques suisses en vue de déterminer une stratégie d'expansion pour Swissair (commission pour la création d'une entreprise nationale de navigation aérienne), ceci contre l'avis du conseil d'administration de la compagnie, « dont la majorité des membres estimait que la Suisse, de par sa petite taille, n'avait qu'un rôle marginal à jouer dans le secteur et que, par conséquent, la mission de Swissair ne devait être que d'acheminer les passagers vers les grands aéroports intercontinentaux européens » (*Ibid.*). En 1947, Swissair devient compagnie nationale suisse par l'entrée de la Confédération, des CFF, de quelques cantons et communes et banques cantonales au capital de la compagnie à hauteur de 33%. Le reste étant souscrit par les milieux économiques qui vont massivement s'engager afin de ne pas voir la compagnie nationalisée. Le capital-actions passe de 1 à 20 millions de francs (*Ibid.*). Le conseil d'administration de Swissair, sera dès lors composé de 27 membres, dont 10 représentants des pouvoirs publics soit : deux représentants de la Confédération (Département des postes et des chemins de fer et département des finances et des douanes), un représentant de l'administration des postes, un représentant des Chemins de fer fédéraux (CFF), un

représentant du canton de Bâle, un représentant du canton de Genève, un représentant du canton de Zurich, et trois représentants des autres collectivités publiques participant au capital social (Conseil fédéral, 1950).

L'année 1948 verra l'entrée en vigueur de la Loi sur la navigation aérienne¹⁵⁰, que nous traiterons plus en détail ultérieurement, et qui va se substituer à l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse qui régula le secteur jusqu'alors.

Dans ce contexte général d'expansion du trafic aérien, Swissair va paradoxalement être confronté à de graves problèmes financiers dès 1950 qui vont amener la Confédération à lui venir en aide. Pendant cette même période, Swissair va fonder Balair (1953) pour assurer l'entraînement de ses pilotes (Hengi, 2000) ; dans les faits cette filiale lui permettra de bénéficier de subventions à fonds perdus de la Confédération en vue de financer une partie des coûts de formation du personnel navigant de l'opérateur (Conseil fédéral 1953). Cette compagnie deviendra en 1959 la filiale charter de Swissair (Hengi, 2000).

Dès le milieu des années 1950, la situation financière de l'opérateur national s'améliore sensiblement, ce qui permettra à la Confédération de cesser de le subventionner dès 1955 (Barbaz, Gonin, Iseni, Pravato, 1997).

En 1955, la Confédération lance un nouveau programme de modernisation des aéroports suisses et notamment celui de Zurich. A cette époque les plateformes sont, en termes de passagers, les 8^{ème} (Zurich avec 690'382 passagers par année), 11^{ème} (Genève avec 468'330 passagers) et 21^{ème} (Bâle-Mulhouse avec 90'132 passagers) au niveau européen (Conseil fédéral, 1956).

4.3.1. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

En termes de *composants internationaux*, la Convention de Chicago de 1944 permet de réaffirmer les principes de *souveraineté étatique sur l'espace aérien* (art. 1), selon les mêmes termes que la Convention de Paris (modalité de régulation 3 – par la définition de droits de propriété). De nature plutôt protectionniste, Chicago va cependant permettre de *scinder l'activité de transport aérien en deux catégories*, qui vont chacune être *réglementée différemment* ; d'une part les lignes régulières, qui font l'objet – sauf accord bilatéral contraire – d'une restriction totale d'entrée dans l'espace aérien (art. 6), et les lignes non régulières qui bénéficient qu'une quasi-libéralisation des droits d'accès à l'espace aérien des pays tiers (art. 5) (modalité de régulation 3). On peut émettre l'hypothèse que les signataires de la Convention ont peut-être considéré que ce type d'accès se limiterait à l'aviation de loisirs et ont certainement sous-estimé l'impact que cette décision aura quelques décennies plus tard sur le développement d'un pan de l'industrie du transport aérien basé sur l'exploitation de liaisons charter.

La Convention symbolise également la démarche des États visant à passer par le niveau multilatéral pour limiter au maximum les droits d'accès à leur espace aérien, et établir universellement ce principe restrictif.

¹⁵⁰ Actuellement : Loi sur l'aviation (LA), RS 748.0.

Avant la guerre, la quasi-totalité des opérateurs aériens sont des entreprises privées. La période d'après-guerre va les voir progressivement être fusionnées en des entités de plus grande taille, puis – à l'exception des États-Unis et d'une certaine mesure de la Suisse – étatisés pour devenir les compagnies aériennes nationales, arborant généralement le drapeau de leur État de tutelle. Les infrastructures telles que les aéroports ou le contrôle aérien sont elles aussi généralement propriété des États.

Au sein des *composants nationaux*, le principe de souveraineté étatique sur l'espace aérien (modalité de régulation 3) est repris dans la Loi sur la navigation aérienne (LNA) (art.1).

Le Conseil fédéral précisera sa politique régulationniste concernant le secteur aérien en ces termes : « Lorsqu'il s'agit d'exploiter commercialement les transports aériens, la Suisse, pas plus qu'aucun autre pays, ne peut se contenter d'une attitude bienveillante de laisser-faire. Les intérêts nationaux et internationaux qui sont en jeu sont trop importants, la signification du trafic aérien est trop grande, pour que le développement de l'aéronautique commerciale puisse dépendre exclusivement de l'initiative privée et de l'arbitraire de quelques uns. Tout comme l'article 26 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer et l'article 24^{ter} sur la navigation, l'article sur la navigation aérienne prime le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. »¹⁵¹ (Conseil fédéral, 1945). La mention aux régulations des chemins de fer et de la navigation maritime est intéressante, dans la mesure où les expériences dans ces deux secteurs d'industrie de réseaux vont inciter la Confédération à appliquer formellement le principe de la concession dans le transport aérien (modalité de régulation 3 et 4), principe que l'arrêté du Conseil fédéral de 1920 n'avait – théoriquement – pas permis d'adopter du fait de l'absence de base constitutionnelle lors de son entrée en vigueur. En effet, jusqu'en 1948, c'est l'outil des autorisations de police qui permettait à la Confédération de réguler les activités des opérateurs aériens. Cependant, le principe de la concession était, dans les faits, appliqué à la fois aux aéroports et aux opérateurs aériens commerciaux (pour ces derniers par le biais de la « régle des postes »). Le Conseil fédéral justifiait cette transformation du régime juridique par le fait que « l'intérêt général l'exigeait non seulement pour des raisons de sécurité publique, mais aussi parce qu'il importait d'empêcher, par un contrôle sévère, une évolution malsaine, onéreuse pour l'État et l'économie nationale. Jamais la légitimité de cette politique n'a été mise en doute. La pratique de ces vingt dernières années a montré péremptoirement que le système de la concession était le bon. » (*Ibid.*).

Contrairement à l'arrêté fédéral de 1920, la LNA établit formellement le principe de la concession pour le trafic aérien commercial (art. 21) attribuée par le Département des postes et des chemins de fer, ceci pour deux raisons principales (modalité de régulation 3): d'une part en vue d'assurer un contrôle sécuritaire sur les opérateurs aériens en les contraignant à adopter les pratiques définies dans les textes légaux nationaux et internationaux, d'autre part, pour limiter la concurrence entre opérateurs par l'attribution d'un nombre défini de concessions, en vue d'assurer la rentabilité économique des dessertes et éviter une « concurrence sans frein » (Conseil fédéral, 1945). Sera considérée comme trafic commercial l'exploitation d'une ligne aérienne en vue de générer durablement des bénéfices, sans que cette notion ne soit applicable à l'ensemble des transports effectués contre rémunération. Contrairement aux transports soumis à la « régle des postes », la régularité de l'exploitation

¹⁵¹ Nous soulignons.

ne sera pas nécessaire pour que la ligne soit considérée comme étant une liaison commerciale, ce qui fera tomber les services de « taxi aérien » (charter) dans le régime juridique de la concession si ceux-ci sont exercés dans le but de dégager durablement des bénéfices (*Ibid.*). Les concessions seront attribuées sur une base annuelle ; leur non-renouvellement ne sera pas considéré comme un retrait et ne débouchera donc pas sur un droit en dommages et intérêts. Les activités aériennes professionnelles autres que le transport de biens et de personnes (e.g. photographie aérienne) n'auront pas besoin d'une concession, mais d'une simple autorisation de l'Office de l'aéronautique (art. 22).

L'article 103 LNA statue que « le réseau interne, continental et intercontinental qui est déclaré être d'intérêt général par le département des postes et des chemins de fer est exploité par une société suisse de transports aériens, de caractère mixte, à laquelle la Confédération participe financièrement. Les cantons et les communes peuvent également participer à cette entreprise. Les statuts de la société sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral. » (modalité de régulation 4). Le « caractère mixte » supposait que la Confédération doive conserver une participation – non-déterminée – dans l'opérateur aux côtés d'investisseurs privés, quant à la mention « d'intérêt général », elle supposait une forme de monopole légal pour Swissair. On constate d'autre part le peu de précision du terme « intérêt général » qui permettait diverses interprétations¹⁵². A noter que la LNA s'est, dans les faits, adaptée à la situation qui prévalait dès 1947 et qui a vu cette année-là la Confédération, des cantons, des communes, les CFF, et des banques cantonales acquérir une participation minoritaire de 33% dans l'opérateur national (modalité de régulation 4) aux côtés d'acteurs privés. Nous relèverons dans le chapitre suivant que la mention du « caractère mixte » va écarter l'éventualité, pour la Confédération, de nationaliser la compagnie Swissair lorsqu'elle se retrouvera en difficultés financières en 1950.

En termes d'infrastructure, l'article 24 LNA donne la compétence au Conseil fédéral de définir les prescriptions ayant trait à la réalisation et à l'exploitation des aéroports. Pour être exploités, les aéroports publics doivent obtenir une concession du Département des postes et des chemins de fer, alors que les autres places doivent solliciter une simple autorisation d'exploitation délivrée par l'Office de l'aéronautique (art. 25) (modalité de régulation 3). Ce dernier est en charge d'établir une liste des aéroports nationaux en vue de les communiquer aux États avec lesquels la Suisse a signé des conventions bilatérales d'accès.

En termes d'infrastructure, les principes de la concession établissent la responsabilité des aéroports en matière de navigation aérienne ayant trait à l'approche des aéronefs de leur infrastructure (service local), la Confédération va quant à elle être compétente en matière de contrôle de la navigation aérienne en dehors de ces seules zones d'approche. Sous la coordination de l'Office de l'aéronautique, la délégation, sous une forme contractuelle, des

¹⁵² Dans les faits, les lignes aériennes relevant de l'« intérêt général » étaient désignées dans la concession (Conseil fédéral, 2007). Swissair se chargera cependant de déterminer quelles routes bénéficiaient de ce statut. Cette définition va ainsi être à « géométrie variable » et va permettre à Swissair d'écarter des concurrents intéressés à opérer des lignes qu'elle n'exploitait pourtant pas. Ainsi, dès que l'un d'eux opérait une ligne qui, visiblement, bénéficiait d'un certain potentiel de clientèle, Swissair pouvait invoquer l'intérêt général pour écarter le concurrent et exploiter la ligne à son tour. Ce type de démarche aurait notamment été pratiquée par Swissair contre Crossair avant qu'elle ne la rachète (Entretien Jobin 2008).

services de la navigation aérienne à l'entreprise privée Radio-Suisse SA va être perpétuée (art. 26) dans le nouveau texte de loi (modalité de régulation 3). On peut noter qu'en matière de sécurité aérienne, l'une des premières dispositions législatives ayant trait à la régulation d'une rivalité d'usage de l'espace aérien inférieur découlera de l'article 27 LNA et concernera les problèmes potentiels de cohabitation entre téléphériques et aéronefs. Les principes de cet article vont se matérialiser au travers de l'Ordonnance sur la sécurité de la navigation aérienne à l'égard des téléphériques, qui rendra obligatoire la déclaration des ces infrastructures câblées auprès du Département des postes et des chemins de fer.

En 1949, la Confédération conclut avec la France une Convention binationale¹⁵³ déterminant les conditions de construction et d'exploitation de l'Euro-Airport Bâle-Mulhouse-Fribourg. Ce document prévoit une organisation paritaire de l'aéroport (modalité de régulation 4). Les affaires de l'Établissement public franco-suisse en charge de la construction et de l'exploitation de la plateforme sont gérées par un conseil d'administration assisté d'une direction. Toutes les tâches des services aéroportuaires relevant de la puissance publique (e.g. police, douane, sécurité aérienne – y compris services de la navigation aérienne) sont de la responsabilité des autorités françaises. Certaines opérations nécessitent l'approbation du gouvernement français et du gouvernement suisse (e.g. indemnités des administrateurs, budget, comptes annuels, etc.). Le canton de Bâle-Ville défend les intérêts de la Suisse, pour le compte de la Confédération, et est à ce titre représenté au conseil d'administration. L'Allemagne a statut d'observateur et y délègue deux représentants permanents, mais ne dispose pas d'un pouvoir de codécision (Kurrus, 2003).

4.3.2. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

En termes de *composants internationaux*, la Convention de Chicago de 1944 permet l'émergence du principe des « libertés » qui vont chacune définir *la portée des droits d'accès attribués aux bénéficiaires de celles-ci*. C'est une forme de *morcellement* de l'ensemble des *combinaisons possibles en termes de droit d'accès* qui permet des arrangements entre États « à la carte ». Il est intéressant de relever que la plupart de ces libertés ont été définies dans l'Accord relatif au transport aérien international qui n'est pourtant jamais entré en vigueur faute d'un nombre suffisant de signataires. C'est ainsi un dispositif quasi-officieux qui a été repris dans les accords des Bermudes en vue de constituer la base à partir de laquelle les États vont définir les restrictions d'accès ou au contraire les ouvertures qu'ils vont mutuellement s'accorder (modalité de régulation 2). La Convention symbolise ainsi la démarche des États visant à passer par le niveau bilatéral pour élargir les « libertés » envers un nombre de partenaires clairement déterminé et choisis. On peut émettre l'hypothèse que cette approche n'est pas étrangère au contexte de sortie de guerre au sein duquel s'est déroulé la Convention de Chicago, où l'ensemble des États restaient relativement méfiants les uns par rapports aux autres.

Le mécanisme bilatéral va ainsi permettre aux États de (modalité de régulation 2) :

a) contrôler et définir les droits d'usage attribués aux opérateurs de pays spécifiquement désignés ;

¹⁵³ Convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (RS 0.748.131.934.92).

- b) désigner les opérateurs autorisés ;
- c) désigner spatialement la desserte ;
- d) définir les routes aériennes ;
- e) contrôler l'offre (quantitative) proposée par les opérateurs ;
- f) contrôler les prix (clauses de tarifs) ;

Relevons que la Convention de Chicago oriente une grande partie de ses dispositions sur l'« aéronef », qui devient presque une personnalité juridique à part entière, en établissant un principe de nationalité de celui-ci, au travers de son immatriculation, qui lui permet de bénéficier de plus ou moins de droits d'accès en fonction des accords établis entre son pays d'immatriculation et des États tiers. Les accords bilatéraux qui suivent la Convention, et qui se greffent sur ses principales dispositions, modifient cependant leur orientation pour se focaliser sur l'exploitant de l'aéronef, c'est-à-dire l'opérateur aérien. En effet, la nationalité de l'aéronef est rapidement devenue une notion désuète, dans la mesure où celle-ci ne correspondait pas nécessairement à la nationalité de son exploitant qui pouvait louer ses appareils à une tierce partie. D'autre part, la nationalisation des opérateurs aériens a certainement aussi contribué au transfert des droits et des obligations liés à l'aéronef sur ceux-ci. Cette démarche a eu pour conséquence de placer l'opérateur au centre du système aérien, ce qui a mené à orienter une grande partie des régulations sur cet acteur de la configuration (opérateur au centre de la régulation).

Suite à la Convention de Chicago, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une organisation onusienne, prend le relais de la Commission Internationale de la Navigation Aérienne (CINA) en matière de normalisation des règles procédurales et de sécurité dans l'aviation aérienne internationale (modalité de régulation 2).

En termes de *composants nationaux*, la fin de la Seconde Guerre mondiale et les avancées technologiques qu'elle apporte au secteur aérien fait apparaître ce dernier comme un mode de transport adapté aux longues distances et en passe de devenir un marché de masse. L'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse qui régle un secteur jusqu'alors relativement embryonnaire, apparaît comme insuffisant pour répondre aux enjeux de l'aviation commerciale qui commençaient à se profiler suite à l'adoption de la Convention de Chicago de 1944. Le processus d'élaboration d'un projet de loi fédérale sur l'aviation débuta cependant dès 1936, mais fut interrompu lors du début du conflit mondial, pour enfin être terminé en 1944 (Conseil fédéral, 1945).

Alors que la Constitution lui permettait juridiquement de développer elle-même des activités d'opérateur aérien dont elle a le monopole (*Ibid.*), la Confédération prend le parti, dès l'origine du projet de loi, et à côté d'une aviation militaire sous contrôle public, de voir le secteur de l'aviation civile être exploité majoritairement par les acteurs privés, tout en envisageant des principes de subventionnement étatique de cette activité (modalité de régulation 1). Cette décision résultait notamment du constat qu'un certain nombre d'opérateurs privés proposaient déjà des services de transport aériens, ce qui permettait à la Confédération de ne pas endosser cette tâche supplémentaire (*Ibid.*).

L'élaboration de la Loi sur la navigation aérienne¹⁵⁴ (LNA) part des postulats suivants : (1) le trafic aérien, en particulier pour un territoire aussi exigu que la Suisse, est par définition international, raison pour laquelle la Confédération s'est évertuée à signer des accords bilatéraux avec certains autres pays européens (e.g. France, Grande-Bretagne, Allemagne, etc.) avant même son adhésion en 1934 à la première convention internationale, celle de Paris (1919)¹⁵⁵ ; (2) il n'est pas possible de séparer droit public et droit privé aérien, un unique texte de loi doit donc intégrer ces deux domaines ; (3) il n'est pas possible de séparer droit national et international, le législateur doit donc intégrer les prescriptions issues des politiques publiques internationales en vue de rendre compatible le droit suisse. Le Conseil fédéral va ainsi préciser que « dans le droit des transports, l'évolution s'accomplit souvent du droit international au droit national. C'est pourquoi le projet tient compte des principes du droit des gens qui sont reconnus de façon générale, et tels qu'ils figurent en particulier dans la convention de Paris et ont été confirmés à la conférence mondiale du trafic aérien à Chicago. Mais il se limite à l'essentiel et demeure ainsi, notamment en ce qui concerne le droit de transit, suffisamment élastique pour pouvoir s'adapter au développement du droit international. La même méthode a été appliquée avec avantage, en tant que c'était déjà possible, lors de l'élaboration de l'arrêté. »¹⁵⁶ (Conseil fédéral, 1945) ; (4) les futures conventions internationales signées par la Suisse auront force d'une loi fédérale et mèneront à l'abrogation ou à la modification des articles de la loi suisse qui seraient incompatibles avec ces nouveaux principes. Pour les détails, le Conseil fédéral prévoit d'agir par le biais d'ordonnances qui lui permet une certaine flexibilité et dont le principe avait déjà été antérieurement appliqué au domaine des transports dans la loi du 15 mars 1932 sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles.

Le texte de la Loi sur la navigation aérienne (LNA) établit le principe général de liberté de circulation aérienne – non commerciale et non régulière –, avec la possibilité pour la Confédération de limiter ou interdire en temps de crise le survol du territoire (art. 1 et 6) en vertu des droits accordés au Conseil fédéral par la Constitution (art. 101 chiffr. 9 et 10 Const.) (modalité de régulation 2).

Le législateur reprend l'organisation administrative du transport aérien issue de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse en formalisant dans la Loi sur la navigation aérienne la création de l'Office fédéral de l'aéronautique – ancien Office aérien –, et en lui accordant des compétences effectives de droit administratif dont il ne bénéficiait pas jusqu'alors. L'Office deviendra dès à présent une division à part entière du Département des postes et des chemins de fer (art.3) (modalité de

¹⁵⁴ Actuellement Loi fédérale sur l'aviation (LA), RS 748.0.

¹⁵⁵ Rappelons que la Suisse avait, dans un premier temps, refusé de signer la Convention de Paris, car celle-ci ne permettait pas aux pays signataires la conclusion d'accord avec des États tiers non signataires. Cette règle empêchait ainsi la Suisse de poursuivre ses relations aériennes avec l'Allemagne, alors que ce pays constituait une des premières destinations des opérateurs aériens helvétiques. Après la modification de la Convention de Paris en vue de laisser la liberté aux États signataires de conclure des accords bilatéraux avec des États non signataires, la Suisse conservera l'outil de l'accord bilatéral dans ses relations avec certains États tels que l'Allemagne (convention provisoire du 14 septembre 1920 réglant la circulation aérienne entre la Suisse et l'Allemagne) et la Hongrie (convention provisoire du 18 juin 1935 réglant la circulation aérienne entre la Suisse et le royaume de Hongrie), dans la mesure où ces deux pays, issus du camp des perdants de la première Guerre mondiale, n'adhérèrent pas au texte parisien.

¹⁵⁶ Nous soulignons.

régulation 2). Le Conseil fédéral est désigné comme autorité de recours aux décisions du Département des postes et des chemins de fer, qui sera lui même autorité de recours aux décisions de l'Office fédéral de l'aéronautique (art.5). Les affaires pour lesquelles le Conseil fédéral sera considéré comme partie prenante seront du ressort du Tribunal fédéral.

La LNA consacre l'Office de l'aéronautique comme instance de définition des routes aériennes et des aérodromes qui devront être employés par les aéronefs sur le territoire suisse (art. 7) (modalité de régulation 2).

L'article 23 LNA limite quant à lui les possibilités de cabotage (liaison commerciale entre deux points situés dans le même État) qui ne seront en principe accordées qu'aux opérateurs aériens suisses, mais laissera ouvert la possibilité d'accorder ce droit aux opérateurs étrangers en cas de réciprocité (modalité de régulation 2). Cette ouverture trouvera sa justification dans le caractère restreint du marché intérieur suisse, et du potentiel que pouvait revêtir l'obtention de ce même droit dans un État tiers de plus grande taille.

L'utilisation du sol pour les infrastructures de sécurité aérienne est réglée par l'article 28 LNA qui établit le principe de la gratuité de l'usage de la propriété publique ou privée par la Confédération et les exploitants d'aérodromes au bénéfice d'une concession, à la condition de ne pas gêner l'utilisation normale des biens-fonds, des bâtiments ou installations, et de réparer tout dommage éventuel causé à la propriété (modalité de régulation 2). Ce principe sera repris par analogie à la loi du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (art. 5 et 6) (Conseil fédéral, 1945). L'article 29 LNA fixe quant à lui le principe de restriction du droit à bâtir dans un rayon déterminé autour d'un aérodrome ou d'une installation du service de sécurité (modalité de régulation 2) au sein duquel tout projet de construction devra être soumis à l'Office de l'aéronautique. Une indemnisation sera prévue en cas de dommage lié à une telle limitation. Cet article sera la résultante des dispositions internationales sur les aérodromes et s'inspirera de l'arrêté fédéral du 18 mars 1937 concernant les régions fortifiées (*Ibid.*).

Les articles 30 et 33 LNA précisent la répartition des coûts de réalisation et d'exploitation des aérodromes. Le principe adopté prévoira un financement exclusivement à la charge du concessionnaire pour tout ce qui concerne la construction et l'exploitation l'aérodrome lui-même et des coûts liés (sécurité dans la zone d'approche, suppression des obstacles de vol, indemnisation suite à une limitation du droit à bâtir de tiers, etc.). La Confédération prendra en charge les frais de sécurité de la navigation aérienne (Radio-Suisse SA, service météorologiques, suppression des obstacles de vol, etc.) en dehors des zones d'exploitation des aérodromes (modalité de régulation 1). Les opérateurs aériens ne devront quant à eux supporter une partie des frais qu'en cas de demande spéciale de leur part qui imposerait des mesures extraordinaires (e.g. exploitation d'une ligne en dehors des heures de service) (art. 31). Il s'agit ici d'une première initiative en vue de séparer juridiquement l'infrastructure de l'infostructure.

Les articles 37 et 38 LNA précisent le principe de nationalité des aéronefs. Sera réputé suisse tout aéronef propriété de Suisses, ou éventuellement propriété de personnes étrangères, mais dont le « port d'attache » est situé en Suisse. Comme nous l'avons vu dans la Convention de Chicago, la nationalité va déterminer le régime juridique auquel l'aéronef sera soumis et les

droits d'accès aux espaces aériens étrangers dont il pourra bénéficier en vertu des accords internationaux et bilatéraux signés par son État de tutelle (modalité de régulation 2).

En termes de responsabilité civile, la législation suisse intègre essentiellement les principes de droit privé issus de la convention internationale de Rome du 29 mai 1933 pour l'unification de certaines règles relatives aux dommages causés par les aéronefs aux tiers à la surface, avec protocole additionnel signé à Bruxelles le 28 septembre 1938 (première convention de Rome). La LNA (art. 47) affirme ainsi le principe de la responsabilité causale, c'est-à-dire qu'aucune faute ne doit être prouvée pour que le lésé soit indemnisé pour le dommage au sol consécutif à un incident de vol (y compris décollage et atterrissage) d'un aéronef (modalité de régulation 2). Pour mémoire, l'arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse prévoyait déjà à l'époque un mécanisme d'indemnisation (art. 29) par le biais d'un droit de saisie, mais uniquement pour les propriétaires fonciers victimes des conséquences d'un incident de vol. Avec la LNA, c'est l'ensemble des biens et des personnes qui sont couverts par la responsabilité des opérateurs aériens.

La LNA établit aussi le principe du subventionnement (modalité de régulation 1) de la part de la Confédération, « dans l'intérêt général du pays », des activités suivantes (art. 87): (a) l'exploitation de lignes aériennes régulières ; (b) la création et l'exploitation d'aérodromes, de places d'atterrissage de secours, d'installations de la sécurité aérienne ainsi que l'application de toutes autres mesures de sécurité aérienne ; (c) la formation du personnel aéronautique, y compris celui du service de sécurité aérienne et de l'industrie aéronautique ; (d) l'introduction et l'essai de nouveau matériel de vol ; (e) toute autre activité servant au développement de l'aéronautique et au perfectionnement des liaisons aériennes internationales.

Le principe du subventionnement sera activé à plusieurs reprises :

Partant du constat que les aérodromes du pays « seraient insuffisants pour les avions commerciaux de l'avenir, étant trop petits et hors d'état de supporter les charges entrant en considération » (Conseil fédéral, 1949), le Conseil fédéral adopte en juin 1945 l'Arrêté fédéral concernant le développement des aérodromes civils, établissant le programme général de la Confédération pour la construction et la rénovation des aérodromes civils qui prévoyait le versement par la Confédération d'un total d'environ 100 millions de francs de l'époque en vue de construire ou d'améliorer les aérodromes sur le territoire Suisse. Ce projet visait : (1) à construire quatre aéroports près de Bâle, Berne, Genève et Zurich pour le trafic continental ; (2) à transformer l'aéroport de Zurich en un aéroport intercontinental de la Suisse ; (3) à construire ou améliorer les aérodromes régionaux suisses (Conseil fédéral, 1956b). Le subventionnement va se monter au maximum à 30% - 35% pour les investissements ayant trait au trafic intercontinental (Entretien Jobin, 2008) -, le reste étant à la charge des cantons (modalité de régulation 1). Seul l'aéroport de Berne, sous propriété privée, ne sera finalement pas agrandi et restera une plateforme régionale. Durant les années 1950, la Confédération finance notamment plusieurs phases successives de développements des aéroports de Zurich et Genève et constatera que les plans initiaux prévoyant la concentration du trafic aérien intercontinental sur la plateforme zurichoise ne vont pas se réaliser ; en effet, du fait de l'avancée en matière d'infrastructure dont Genève bénéficiait à l'époque et du rôle de la ville en tant que siège d'organisations internationales, cet aéroport fut rapidement utilisé par les opérateurs aériens pour le trafic intercontinental. Genève sera ainsi considéré par la

Confédération, dès le milieu des années 1950 et au même titre que Zurich, comme un aéroport intercontinental à part entière. Le financement fédéral des phases d'agrandissement des aéroports Suisse s'achèvera à la fin des années 1950.

Le subventionnement fédéral sera d'autre par être invoqué dès 1950 lorsque Swissair se retrouvera en grande difficultés financières et sollicitera l'aide de la Confédération. En premier lieu, cette dernière va acquérir deux aéronefs en vue de moderniser la flotte de l'opérateur aérien qu'elle mettra à disposition de la compagnie moyennant loyer et, en second lieu, consentir un prêt à Swissair (Conseil fédéral, 1950) (modalité de régulation 1). Lors de cet épisode, différentes alternatives furent étudiées, dont une nationalisation de la compagnie. Cependant une telle démarche était contraire à l'article 103 de la Loi sur la navigation aérienne (LNA), qui prévoyait que l'exploitation des lignes aériennes devait être confiée à une société suisse à *caractère mixte*. La mention « mixte » supposait donc une participation de la Confédération au capital de Swissair, mais aux côtés d'investisseurs privés. Le sauvetage de Swissair passera par une réduction de 30% de la valeur nominale des actions de l'opérateur (Conseil fédéral, 1956a). En 1956 l'ensemble du prêt consenti par la Confédération sera remboursé (*Ibid.*).

Il est intéressant de relever que pour justifier l'aide apportée à Swissair, le Conseil fédéral va invoquer différents points, allant de l'argument politique, économique et militaire aux envolées lyriques teintées de relents patriotiques qui, à la lumière de l'argumentation accompagnant la création d'une nouvelle compagnie nationale en 2001, mérite qu'on les mentionne. Dans le message accompagnant l'Arrêté fédéral de 1950 concernant l'acquisition de deux avions long-courriers pour la Swissair, le Conseil fédéral va estimer¹⁵⁷ (1) « que la liquidation de la société équivaldrait, pour la Suisse, à renoncer à participer activement aux transports aériens » ; (2) « qu'on ne doit pas mesurer l'utilité d'un trafic aérien à sa seule rentabilité ; appliquer un tel mode d'appréciation revient à considérer les transports aériens comme une affaire purement privée, ce qui permet, évidemment, de rejeter d'emblée l'idée d'une aide des pouvoirs publics. Mais les transports aériens sont plus qu'une affaire privée. Ils sont un instrument au service de l'économie publique. Ils sont un service public, et il n'est pas douteux que le législateur les considère ainsi, sinon il ne les aurait pas soustraits à la libre activité des particuliers pour les soumettre au régime de la concession » ; (3) que « celui qui croit que notre pays peut renoncer aux services de la Swissair parce que les entreprises de l'étranger seraient prêtes à nous assurer les mêmes services ne tarderait pas à être trompé dans son attente. [...] Que la Swissair quitte l'arène, et nos services aériens se trouveront fort appauvris. Il est peu probable que les entreprises étrangères seraient prêtes à combler par de nouveaux services le vide ainsi créé. » ; (4) qu'« il est bien permis de rappeler ici que la Swissair a défendu jusqu'ici avec succès les intérêts de notre pays, au sein de l'organisation internationale des transporteurs aériens (IATA). Mais si nous nous placions totalement dans la dépendance d'entreprises étrangères, notre part au trafic aérien se réglerait d'après le profit que peuvent attendre ces entreprises. » ; (5) que « de bons aéroports sont, incontestablement, la condition première de notre trafic aérien. Mais leur existence ne suffit pas à assurer notre part de trafic. Il nous faut encore le mouvement imprimé par notre propre société nationale, expression de notre volonté de voler. » ; (6) « que la navigation aérienne au moyen d'avions

¹⁵⁷ Nous soulignons.

suisses est une forme de propagande pour la Suisse. On ne cesse de constater que la Swissair, grâce à la sécurité de son exploitation, a une bonne renommée à l'étranger. Le savoir professionnel de ses équipages, le soin qu'elle voue à son matériel de vol, l'attention avec laquelle elle sert sa clientèle, tout contribue à éveiller de nouvelles sympathies pour notre pays. « Le commerce suit le pavillon. » Or ce sont les avions de la Swissair qui montrent aujourd'hui les couleurs suisses au-dessus de la plupart des pays d'Europe et dans le ciel de continents lointains. » ; (7) « que la flotte aérienne de la Swissair constitue une précieuse réserve de possibilités de transport en temps de crises internationales; dans des situations tendues, elle serait peut-être le seul moyen sûr de se procurer rapidement des biens indispensables et de maintenir des relations avec des pays amis. Ajoutons que - ce n'est pas moins important - le personnel hautement qualifié de la Swissair pourrait être appelé à se mettre au service de notre industrie aéronautique et de notre aviation militaire. ».

En matière de protection de l'environnement, la modification de la Loi sur la navigation aérienne (LNA) de 1963 fera, pour la première fois, faire émerger des considérations environnementales concernant le secteur aérien (art. 12 et 15). En effet, cette nouvelle mouture élargit les compétences de la police aérienne, jusqu'alors concentrées sur la sécurité aérienne, à la répression du bruit excessif des aéronefs. L'Office fédéral de l'air – nouvelle dénomination dès la fin des années 1950 de l'Office de l'aéronautique – sera en charge de la définition des mesures à prendre pour lutter contre ces nuisances (modalité de régulation 2). On peut cependant noter que la réduction du bruit fera apparaître une contradiction entre mesures de protection et sécurité aérienne. En effet, cette démarche nécessitera de nouvelles procédures d'envol des aéronefs qui vont sensiblement réduire les réserves de trafic disponibles sur les aéroports suisses, ce qui diminuera – théoriquement – la sécurité d'exploitation de ces plateformes. D'autre part, la diminution de la densité des vols aura un impact économique, en ce sens qu'elle va diminuer la rentabilité des aéroports par le fait d'une réduction de leur capacité (Conseil fédéral, 1962). Il s'agit là de l'émergence d'une nouvelle rivalité entre les régulations de type environnementales et celles de type sécuritaires dans l'usage des infrastructures.

La modification de 1963 de la LNA sera aussi l'occasion de transférer la compétence de l'organisation de la navigation aérienne de l'Office fédéral de l'air (Département des postes et des chemins de fer) au Conseil fédéral (art. 40). Ce dernier justifiait cette démarche par le fait que l'augmentation du trafic aérien, la surcharge croissante de l'espace aérien et l'enchevêtrement du trafic militaire et civil, nécessitait une meilleure coordination entre les services de la navigation aérienne civile et militaire. L'objectif avoué du Conseil fédéral étant, à l'époque déjà, d'unifier, de manière progressive, le contrôle aérien civil et militaire au sein d'une entité commune. Les liens avec le domaine militaire ne permettaient ainsi plus à l'Office fédéral de l'air et au Département des postes et des chemins de fer de conserver ses prérogatives sur l'organisation de la navigation aérienne.

Enfin, en matière de *composants autorégulés*, on peut souligner la création dès 1945 de la nouvelle IATA, l'International Air Transport Association, qui, d'une organisation jusqu'alors essentiellement orientée sur le continent européen va, notamment avec le développement des vols transatlantiques, prendre une dimension internationale en matière de régulation des

rapports entre opérateurs aériens en termes de coordination des horaires, des tarifs et des prescriptions techniques et opérationnelles spécifiques à l'aviation commerciale.

4.3.3. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction de régulation 1 – gestion physique et conditions d'exploitation du réseau : La Confédération, par le biais de la Convention de Chicago et de la Loi sur la navigation aérienne (LNA), établit formellement le principe de la souveraineté étatique sur l'espace aérien. Elle adopte d'autre part, dans la LNA, l'outil de la concession pour les exploitants d'aéroports. Suite à la Convention de Chicago, l'OACI définira un corpus de normes concernant notamment les infrastructures aéroportuaires qui vont nécessiter une redéfinition du projet de l'aéroport de Zurich-Kloten dont les esquisses avaient été établies alors qu'il n'existait que peu de normes de ce type, que ce soit par le biais des composants nationaux du régime, ou des composants internationaux. Dès 1963, la Confédération débute le processus d'unification des services de la navigation aérienne militaire et civile. Elle subventionne aussi la réalisation et le développement des principaux aéroports de Suisse, de même qu'elle finance les services de la navigation aérienne (Radio-Suisse SA).

Fonction de régulation 2 – conditions d'accès au réseau : La Confédération applique, par le biais de la LNA, le principe de la concession aux opérateurs helvétiques en vue de l'exploitation de lignes aériennes. Au niveau du composant international du régime, la Confédération adopte la Convention de Chicago qui prévoit une restriction d'accès aux opérateurs commerciaux et régulier, sauf accord bilatéraux signés entre les États. Ces accords bilatéraux permettent à ces mêmes États, de manière négociée, d'accorder réciproquement à leurs opérateurs aériens certaines « libertés de l'air » au sein du pays tiers. Les composants internationaux et nationaux du régime instituent la nationalité de l'aéronef, puis de l'opérateur, en tant que critère de base pour l'ensemble du processus de détermination et de distribution des droits d'accès aux infrastructures des États tiers. D'autre part, la Convention de Chicago est aussi à l'origine de la dissociation des règles d'accès entre les opérateurs commerciaux réguliers (limitation d'accès) et non réguliers (ouverture de l'accès).

Fonction de régulation 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : La Confédération, au travers de la LNA, consacre le principe d'une compagnie nationale à caractère mixte, c'est-à-dire intégrant à la fois des propriétaires publics et privés.

Fonction de régulation 4 – règles de compétition entre les opérateurs : La Confédération, par le biais de la concession définie dans la LNA, limite volontairement le nombre d'opérateurs suisses en vue de tenter de pérenniser ce type d'entreprises encore fragiles. Au niveau international, les accords bilatéraux consacrent le principe de la réciprocité entre États quant à l'accès des opérateurs étrangers. La Confédération mène d'autre part une politique de subventionnement et de soutien financier à l'opérateur aérien national Swissair.

Fonction de régulation 6 – arbitrage des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau : La Confédération désigne respectivement dans la LNA l'Office fédéral aéronautique, le Département des postes et des chemins de fer et le Conseil fédéral comme autorités de recours. L'IATA régule la plupart des conflits entre opérateurs aériens quant à la répartition des horaires.

Fonction de régulation 7 – conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques : L'utilisation du sol pour les infrastructures de sécurité aérienne est régie par l'article 28 LNA qui établit le principe de la gratuité de l'usage de la propriété publique ou privée par la Confédération et les exploitants d'aérodromes au bénéfice d'une concession, à la condition de ne pas gêner l'utilisation normale des biens-fonds, des bâtiments ou installations, et de réparer tout dommage éventuel causé à la propriété. L'article 29 LNA fixe quant à lui le principe de restriction du droit à bâtir dans un rayon déterminé autour d'un aérodrome ou d'une installation du service de sécurité au sein duquel tout projet de construction devra être soumis à l'Office de l'aéronautique. Une indemnisation sera prévue en cas de dommage lié à une telle limitation. La Confédération définit d'autre part dans la LNA la responsabilité causale des propriétaires d'aéronefs pour les dommages causés aux propriétaires et usagers de la ressource sol en cas d'incident aérien leur causant un dommage. Une ordonnance spécifique régit les rivalités d'usage de la ressource air entre les aéronefs et les téléphériques. Enfin, dès les années 1960, la Confédération intègre au sein de la LNA (art. 12 et 15) des principes de limitation des nuisances sonores dues aux mouvements des aéronefs sur les aéroports. L'Office fédéral de l'air sera en charge de la définition des mesures à prendre pour lutter contre ces nuisances.

Fonction de régulation 8 – interconnexion aux autres réseaux : L'adoption par la Confédération de l'« Accord de transit des services aériens internationaux » définit les modalités d'interconnexion au réseau aérien des différents États signataires. De premières réflexions émanant des cantons (e.g. Genève) visent à améliorer l'accessibilité des aéroports par la route (places de stationnement) dans le cadre de la politique des infrastructures de la Confédération.

4.3.4. Impacts sur la configuration des acteurs

Au niveau international, la Convention de Chicago, par le biais de l'exigence d'abrogation des conventions ultérieures qu'elle comporte, remet l'ensemble des États, qu'ils soient signataires ou non de la précédente convention, sur un pied d'égalité, avec cependant un bémol lié à la non participation des perdants de la Seconde Guerre mondiale. A cela va s'ajouter le refus de certains États de signer la Convention et/ou l'« Accord de transit des services aériens internationaux ». Ceci va avoir pour effet sur la configuration d'acteurs de voir à nouveau une nouvelle catégorisation entre les *États signataires de la Convention*, les *États non-signataires de la Convention*, les *États signataires de la Convention et de l'accord de transit*.

Au niveau des opérateurs, on peut identifier là aussi plusieurs catégories liées à ce nouveau régime, avec ceux *exploitant des lignes non-régulières* et ceux *exploitant des lignes régulières*, mais aussi entre les opérateurs nationalisés et ceux appartenant à des investisseurs privés. Enfin, lié à l'adhésion des États ou non aux Conventions de Chicago et Varsovie, on peut aussi identifier les opérateurs dépendant du régime des deux Conventions ou d'aucune d'entre-elles, ce qui va avoir pour effet de plus ou moins limiter leurs possibilités d'accès aux différents marchés nationaux.

Au niveau des institutions *l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)* succède à la CINA et bénéficiera de ressources plus étendues qui vont lui permettre de développer sa

fonction de régulateur en matière de sécurité et de devenir la principale institution mondiale en la matière. Ses prescriptions auront théoriquement force obligatoire, avec cependant une possibilité pour les États de faire part de leur refus quant à l'adoption de certaines normes.

Au niveau national, la *Confédération* devient propriétaire d'une partie de l'*opérateur national*, dont la structure capitaliste intègre des *cantons*, *communes*, les *CFF*, les *banques cantonales*, et des *investisseurs privés*.

L'infrastructure est, comme précédemment, dans les mains des *cantons* et d'un *opérateur aéroportuaire* privé (Bern-Belp).

L'infostructure est toujours gérée par une entreprise privée (Radio-Suisse SA) sur mandat de la Confédération et des aéroports.

4.3.5. Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime

L'étendue du régime s'accroît sensiblement avec l'établissement de la Loi sur la navigation aérienne qui adjoint certaines réglementations au corpus initialement définies dans les arrêtés fédéraux. A cela s'ajoute que la signature de la Conventions de Chicago contribue à accroître le nombre de services régulés par le régime. On peut donc considérer l'étendue comme forte (7 fonctions de régulation).

La cohérence s'affaiblit quelque peu par rapport à la phase précédente, car si la Confédération fait usage de tous les types de modalités de régulation pour régir le secteur, on peut percevoir dans cette démarche une certaine forme d'incohérence, en particulier lorsque celle-ci se refuse – même provisoirement - à nationaliser l'opérateur national dont elle contrôle près d'un tiers du capital, lui préférant l'instrument des subventions et des aides financières en vue de le maintenir en activité, tout en développant simultanément un discours sur le caractère indispensable au pays de ce même opérateur. Au sein des composants internationaux, on constate que les bases d'une future incohérence entre opérateurs commerciaux réguliers et non-réguliers (*charter*) est en voie d'émerger avec la possibilité pour certains opérateurs aériens de contourner par ce biais les restrictions issues de la Convention de Chicago. Il s'agit ici de la question de la cohérence de l'articulation des différents sous-régimes d'autorisation entre eux.

Nous avons donc ici à faire à un régime en voie de *complexification*.

4.3.6. Commentaires de la phase 3

Cette phase marque en premier lieu le renforcement des composants internationaux, nationaux et autorégulés du régime. Au niveau international, la Convention de Chicago établit les bases du droit aérien moderne qui sont toujours en cours actuellement. Elle définit notamment trois principes généraux sur lesquels la quasi-totalité des composants nationaux se sont basés : (1) le principe de la souveraineté étatique sur l'espace aérien ; (2) le principe, sauf convention contraires, de l'interdiction des liaisons aériennes commerciales régulières ; (3) le principe de la liberté d'accès pour les liaisons commerciales non-régulières (*charter*) ; (4) le principe des « libertés » dont l'étendue est négociée entre États par le biais d'accords bilatéraux. Au niveau national, cette phase marque l'entrée en vigueur de la Loi sur la navigation aérienne (LNA) qui remplace un Arrêté fédéral vieux de près de 30 ans et dont les bases avait été établies à une époque où l'aviation civile était balbutiante. Enfin, en matière de

composants autorégulé, on peut souligner l'élargissement de l'aire d'influence de la nouvelle IATA qui ne va plus uniquement se concentrer sur le trafic aérien européen, mais va acquérir une dimension véritablement internationale dès 1945.

La phase 3 marque l'utilisation par la Confédération de l'ensemble des modalités de régulation en vue de régir le secteur aérien. On relève ainsi un fort renforcement de l'usage de la modalité 1 permettant de subventionner le développement et la mise à niveau des principaux aéroports de suisse, propriété des cantons, de même que l'aide apportée à l'opérateur aérien Swissair en 1950 en vue de surmonter une situation financière qui le menaçait de disparition. L'usage de la modalité 3 et 4, permet à la Confédération de limiter les droits des propriétaires d'infrastructure et des opérateurs aériens en définissant notamment le principe de la concession qui, même s'il était déjà en vigueur dès 1922 au travers de la Constitution, va maintenant bénéficier d'un ancrage au sein d'une loi spécifique au secteur, la Loi sur la navigation aérienne (LNA) – et non plus, dans le cas des opérateurs aériens, par le biais de la « régle des postes ». A relever que la concession aura aussi une vocation protectionniste en permettant à la fois de limiter les éventuels nouveaux opérateurs désireux de faire leur entrée sur le marché suisse du transport aérien. Ce nouveau texte de loi va d'autre part permettre l'établissement d'une administration *ad hoc* du secteur (Office fédéral de l'aéronautique) qui va dès à présent bénéficier de compétences de droit administratif, de même qu'il va régler les rivalités d'usage potentielles de l'espace aérien inférieur et leurs conséquences au sol (téléphériques, responsabilité en cas d'accidents aérien ayant des conséquences sur les biens et personnes au sol, etc.). Enfin, il établit les bases de la répartition des coûts de la sécurité du réseau (infrastructure et infostructure) entre la Confédération, les concessionnaires d'aéroports et les opérateurs aériens. On peut à ce titre noter que ces derniers seront plus ou moins ménagés, dans la mesure où l'essentiel des frais liés à la sécurité aérienne seront pris en charge par les aéroports et la Confédération. La modalité de régulation 3 sera d'autre part utilisée par la Confédération en vue de réaffirmer sa souveraineté sur l'espace aérien, bien que celle-ci ait déjà été établie par les conventions internationales précédentes (Paris et Chicago). Enfin, la modalité de régulation 4, qui n'avait jusqu'alors jamais été utilisées par la Confédération, sera mobilisée pour l'acquisition d'une participation, aux cotés des cantons et des communes, dans l'opérateur aérien Swissair qui va dès lors, en vertu de la Loi sur la navigation aérienne, devenir l'opérateur national « mixte » pour lequel la Confédération devra légalement posséder une part de capital.

4.4. Phase 4 (1966-1998) : Attribution d'une concession d'opérateur générale et exclusive, situation d'exclusion du processus européen de libéralisation

Au niveau international cette phase est maquée par l'« Airline Deregulation Act » adopté par les États-Unis en 1978 et qui, même s'il relève exclusivement de la politique intérieure américaine, va constituer un coup de tonner dans le monde du transport aérien. Avec la dérégulation du secteur par la suppression du régulateur fédéral, le Civil Aeronautics Board (CAB), de la quasi-totalité de ses fonctions de planification du marché intérieur, et par la conservation de l'agence dédiée exclusivement à la régulation sécuritaire du secteur, la Federal Aviation Administration (FAA), les États-Unis libéralisent le plus grand marché intérieur au monde. Ceci a pour conséquence le renforcement des plus grands opérateurs aériens nationaux, dont on peut rappeler qu'ils étaient tous en mains privées, qui vont adopter une nouvelle forme d'organisation de leur réseau de liaisons sous forme de hub, d'une séparation officieuse du marché en grande régions dominées par l'un ou l'autre des opérateurs principaux, et de la faillite de quelques concurrents régionaux qui renforcera leur position sur le marché. L'aspect le plus intéressant de cette phase renvoie cependant à la suite de cette démarche qui a mené les États-Unis, par le bais de l'« International Air Transport Competition Act », à exporter leurs velléités de libéralisation au sein des accords bilatéraux conclus avec des États tiers, en vue de l'établissement d'un *nouveau sous-régime bilatéral*, l'« accord ciel ouvert » qui a pour caractéristique principale d'ouvrir de nouveaux marchés à leurs grands opérateurs nationaux. A ce titre, les américains vont adopter une stratégie extrêmement offensive à la fois à l'égard des États tiers et de l'IATA en dénonçant les accords bilatéraux avec les premiers et en menaçant d'une attaque en justice la seconde en vue de lui faire perdre son rôle de coordinatrice tarifaire.

En Europe, cette phase est symbolisée par l'adoption par les pays de l'Union européenne des « trois paquets » successifs (1987/1990/1992) libéralisant le marché intérieur aérien communautaire. Cette étape marque la création d'un marché unique du transport aérien au sein de l'UE, provoqué par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), alors même que ce secteur avait initialement été formellement exclu du Traité de Rome par les États contractants. Cette exclusion initiale symbolisait la volonté de certains États de conserver une souveraineté totale sur leur espace aérien, voire à protéger leurs compagnies nationales.

Au niveau Suisse, l'année 1970 marque l'échec d'un premier projet de fusion entre Swissair et Austrian Airlines. En 1975, Crossair débute ses activités.

En 1988 Swisscontrol SA, propriété de la Confédération, reprend les fonctions de contrôle aérien de Radio-Suisse SA.

1989 voit la signature des premiers accords de coopération entre les opérateurs Swissair, Delta, et Singapour Airlines, qui seront suivis d'un échange de participation. Swissair signe aussi un accord d'alliance avec SAS, Austrian Airlines, et Finnair pour former l'« Alliance Européenne de Qualité (AEQ) ».

En 1991, Swissair signe un accord d'achat pour la reprise de Crossair qu'elle utilisera comme compagne régionale d'apport.

Les données de l'époque nous montrent que l'évolution du trafic aérien commercial sur les aéroports suisses entre 1955 et 1995 a profité d'abord à Swissair (51% des passagers, 73% du fret en 1995) (Wydler 2009).

En décembre 1992, le peuple suisse refuse l'entrée de la Suisse dans l'Espace Économique Européen (EEE) et écarte de ce fait le pays du processus de libéralisation du secteur européen de l'aviation civile. Le Conseil fédéral débutera cependant dans la foulée des négociations avec l'Union européenne (UE) en vue de la signature d'accords bilatéraux sectoriels, dont l'un, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, concerne l'aviation civile¹⁵⁸. Pour l'opérateur national Swissair, cette situation l'empêche d'avoir un accès élargi au marché de l'UE, et doit se contenter des différents accords bilatéraux conclus entre la Suisse et les différents pays européens qui limitent généralement les droits de trafic aux quatre premières libertés (no. 1, no. 2, no. 3, no. 4). Celles-ci ne permettent ainsi pas au transporteur de vendre un billet pour un trajet au sein de l'UE (e.g. Madrid-Zurich-Hambourg). Swissair devra ainsi, dans la plupart des cas, se contenter d'opérer des vols point-à-point (e.g. Zurich-Paris ou Londres-Genève), sans pouvoir drainer du trafic en provenance de l'UE vers d'autres pays de l'UE. Il pourra, par contre, en fonction de la portée des accords bilatéraux signés par la Suisse, transporter des passagers extra-européens vers des pays communautaires et inversement (e.g. New-York-Zurich-Hambourg, ou Hambourg-Zurich-New-York). Cette contrainte affaiblira sensiblement l'attractivité du hub de Zurich et donc péjorera la position concurrentielle de Swissair par rapport à des opérateurs communautaires au bénéfice de l'ensemble des libertés de l'air au sein du marché de l'Union.

En 1993, le projet de fusion « Alcazar » qui prévoyait la réunion de Swissair, SAS, KLM, et Austrian Airlines échoue (Barbaz, Gonin, Iseni, Pravato, 1997 : 29). On peut émettre l'hypothèse que l'exclusion de Swissair du marché européen a certainement joué en défaveur de l'opérateur helvétique qui se trouvait affaibli dans les négociations.

En 1994, on assiste à une première acquisition par Swissair d'une participation de 49% dans la compagnie belge Sabena, l'État belge conserve (31,1%), et un consortium investisseurs belges (19,9%). Swissair accorde un prêt à l'État belge pour qu'il puisse racheter 25% de Sabena à Air France. La Commission européenne pose un certain nombre de conditions : (1) interdiction à l'État belge d'accorder des subventions à Sabena ; (2) la compagnie doit être majoritairement en mains belges ; (3) une position de monopole ne sera pas tolérée¹⁵⁹.

En 1996, Swissair annonce le retrait de 13 des 20 lignes régulières long courrier qu'elle exploite au départ de l'aéroport de Genève (Entretien Jobin, 2008), et suscite un fort émoi au sein des cantons romands qui y voient une violation des termes de la concession qui établissaient un principe de desserte équilibrée de l'ensemble des régions. Cette décision marque aussi la volonté de Swissair d'adapter au contexte national sa stratégie de hub et de drainer la plupart de voyageurs sur l'aéroport de Zurich. Les liaisons entre ce dernier et l'aéroport de Genève seront d'ailleurs augmentées à la même époque.

¹⁵⁸ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

¹⁵⁹ Commission des Communautés Européennes, Décision de la Commission, du 19 juillet 1995, relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil (Swissair/Sabena).

4.4.1. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

En termes de *composants internationaux* du régime, cette période marque la privatisation de la pluparts des grands opérateurs aériens, qui sortent ainsi du giron de l'État (modalité de régulation 4) et la fusion d'opérateurs entre eux. La majeure partie des infrastructures (aéroports) et de l'infostructure (contrôle aérien) restent cependant encore essentiellement sous propriété publique.

En termes de *composants nationaux* du régime, on peut relever que durant cette phase, la participation de la Confédération et des autres actionnaires publics au capital de l'opérateur national Swissair diminue à environ 23%. La Confédération sera cependant toujours représentée au conseil d'administration de la compagnie par deux membres jusqu'à la fin des années 1990 (modalité de régulation 4).

Au niveau du service de la navigation aérienne (infostructure), la Confédération transfère dès 1988 au sein de Swisscontrol SA les tâches déléguée jusqu'alors à Radio-Suisse SA. Une modification en 1992 de la Loi sur la navigation aérienne formalisera le statut de Swisscontrol SA qui deviendra une société anonyme de droit privé, organisée sous forme d'entreprise d'économie mixte sans but lucratif, dont la Confédération sera l'actionnaire majoritaire (art. 40) (modalité de régulation 4).

L'un des aspects les plus notables de cette phase 4 est l'attribution par la Confédération en décembre 1966 d'une concession *exclusive et générale* sur les lignes régulières à Swissair (modalité de régulation 3). Dans les faits, ceci signifie que Swissair pourra exploiter toutes les lignes qu'il désire, pour autant qu'il existe un accord bilatéral avec les États tiers concerné, sans qu'aucun concurrent – autre que la compagnie de l'État tiers – ne puisse exploiter simultanément la même ligne. Seules seront ouvertes à la concurrence les lignes que Swissair ne voudra pas exploiter, étant entendu qu'en cas de volonté de l'opérateur national d'opérer lui-même ladite ligne, le concurrent devra la lui céder. En échange de cette concession, Swissair s'engageait à desservir de manière adéquate et équilibrée l'ensemble des régions du pays (Entretien Jobin, 2008), et accordait la possibilité à la Confédération de nationaliser ou de racheter la compagnie (Barbaz, Gonin, Iseni, Pravato, 1997). On peut faire l'hypothèse que cet accord avec Swissair constituait une forme de contrepartie à la décision de la Confédération dès la fin des années 1950 de cesser de subventionner la compagnie nationale. Pour Barbaz et *al.*, l'obtention de cette concession illustre le fait que, dès cette époque, « Swissair a, peu à peu, « capturé » son régulateur, l'Office fédéral de l'air, et a modifié en sa faveur les rapports de force entre elle et les pouvoirs politiques (1997 : 58).

En 1993, alors même que la Suisse débute ses négociations avec l'Union européenne en vue de parvenir à un accord bilatéral libéralisant le trafic aérien entre la Communauté et la Suisse, la concession attribuée dès 1966 à Swissair est prolongée jusqu'en 2008 (modalité de régulation 3) (Conseil fédéral, 1997).

Dès 1997, la Confédération commence à mener des consultations quant à une modification de la Loi sur l'aviation (LA, ex-Loi sur la navigation aérienne), et plus particulièrement son article 103 accordant à Swissair un monopole de fait sur les lignes qu'il exploite. Cette démarche s'inscrivait dans le cadre des négociations que la Suisse menait avec l'UE en vue de la conclusion d'un accord bilatéral libéralisant l'accès au marché suisse et européen. Elle

avait pour objectif d'anticiper l'adaptation de la législation suisse aux règles européennes qui rendait incompatible la préservation du monopole légal en faveur de Swissair. La modification de l'article 103 répondait aussi à des motifs relevant de la politique intérieure avec la demande de plusieurs cantons romands de l'abrogation du monopole de Swissair suite à la réduction des liaisons intercontinentales au départ de Genève qu'avait décidé l'opérateur une année auparavant.

4.4.2. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

En termes de *composants internationaux*, cette phase consacre le principe de l'*assouplissement des règles limitatives contenues dans les accords bilatéraux* en vue d'y appliquer la multidésignation, d'abroger les clauses de capacité et d'adopter le principe de la « double désapprobation » pour les clauses de tarif, tout en laissant les opérateurs déterminer eux-mêmes les prix des prestations. Cette démarche, initiée par les États-Unis, leur permettait de donner un accès aux différents marchés internationaux à l'ensemble de leurs grands opérateurs aériens, de même qu'elle ne limitait plus les fréquences que ces derniers pouvaient assurer. Entre la Suisse et les États-Unis, cela débouchera sur une renégociation de l'accord bilatéral antérieur et verra en 1996 l'entrée en vigueur de l'Accord de trafic aérien entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique de 1995¹⁶⁰, dont nous avons parlé dans le chapitre 3 (modalité de régulation 2). Swissair et ses partenaires en partage de code, Delta Airlines, Austrian Airlines et Sabena, vont dans ce cadre, obtenir l'immunité anti-trust des autorités américaines.

Au sein de l'Union européenne, et au travers du processus de libéralisation communautaire, on a assisté à l'émergence de *composants européens* du régime institutionnel par un abandon du système d'accords bilatéraux (composant international du régime institutionnel) entre États communautaires et l'adoption d'accord multilatéraux où l'ensemble des rapports en matière de transport aérien entre États communautaires se voient régulés au sein de l'UE. C'est un véritable *changement d'échelle progressif de la régulation du secteur* que l'on peut identifier dès 1987. Il est intéressant de constater que ce mouvement ne va pas s'arrêter là, dans la mesure où les États européens perdront aussi leurs prérogatives en matière de négociation de nouveaux accords bilatéraux simples ou « ciel ouvert » avec des États tiers – comme les États-Unis –, prérogative qui sera dorénavant du ressort de la Commission sur la base d'un mandat du Conseil en juin 2003 (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006 : 181). Le refus de l'entrée de la Suisse dans l'Espace Économique Européen (EEE) en 1992 mènera le Conseil fédéral à ouvrir des négociations avec l'UE en vue de la signature d'un accord bilatéral permettant d'intégrer la Suisse au processus d'ouverture du marché aérien intérieur européen. Dès le début des années 1990, les composants européens commenceront ainsi à avoir une influence prépondérante sur les composants nationaux du régime institutionnel du secteur aérien Suisse.

En termes de *composants nationaux* du régime, le Département fédéral de l'intérieur institue dès 1975 une Commission fédérale pour l'évaluation des valeurs limites d'immissions pour le bruit. Celle-ci rédige en 1981 un rapport sur les « Valeurs limites d'exposition au bruit des petits aéronefs ». Alors que le législateur fédéral fait entrer en vigueur l'ordonnance sur la

¹⁶⁰ RS 0.748.127.193.36.

protection contre le bruit (OPB) en 1986 (modalité de régulation 2) et y définit notamment les valeurs limites d'exposition au bruit des petits aéronefs, l'établissement de ces mêmes limites pour les aéroports militaires ne seront promulguées qu'en 1995 (annexe 8 OPB).

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) accorde dès 1980 une autorisation aux aéroports de Zurich et Genève d'instaurer une surtaxe de bruit appliquée à la taxe d'atterrissage des avions à réaction (modalité de régulation 2). Les modalités de perception de cette surtaxe sont régies par le «Règlement fédéral des redevances perçues sur les aéroports suisses exploités en vertu d'une concession (aéroports) du 19 août 1975». Cette dernière sera affinée dès 1993, notamment par une modification de la catégorisation des aéronefs en fonction du bruit généré et d'une augmentation de ladite taxe. Les critères d'assujettissement et les montants de la taxe sont validés par l'OFAC, après consultation des aéroports. Dès 1994, les aéronefs à faible taux d'émission bénéficient d'un traitement de faveur lors de l'établissement des tarifs (art.32 OSIA).

Enfin, en termes de *composants autorégulés*, cette phase marque la fondation des principales alliances internationales d'opérateurs organisées autour d'un noyau de compagnies de tailles majeures situées sur différents continents.

4.4.3. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction de régulation 1 – gestion physique et conditions d'exploitation du réseau : La Confédération réduit son subventionnement aux aéroports durant cette période, dans la mesure où ceux-ci vont pour la plupart devenir profitables.

Fonction de régulation 2 – conditions d'accès au réseau : La Confédération signe avec les États-Unis un accord « ciel ouvert » qui donne des droits étendus aux opérateurs américains et suisses sur les deux réseaux aériens. Pour la Confédération, cet accord constitue la première forme de libéralisation du trafic avec un État tiers, accordant les 8 premières libertés de l'air. Il n'existe à cette époque par d'accord similaire avec l'Union européenne, mais des négociations en ce sens s'ouvrent entre les deux Parties.

Fonction de régulation 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : La Confédération fonde Swisscontrol SA, une société anonyme de droit privé mixte, sans buts lucratifs, en vue d'assurer les services de la navigation aérienne (infrastructure). En ce sens elle réintègre une fonction qu'elle déléguait auparavant contractuellement à Radio-Suisse SA.

Fonction de régulation 4 – règles de compétition entre les opérateurs : La Confédération limite à nouveau la concurrence indigène à l'opérateur national Swissair au travers de la concession générale et exclusive qu'elle lui accorde dès 1966. Le transporteur bénéficiera ainsi d'un monopole sur les lignes qu'il désire exploiter – en binôme avec l'opérateur du pays tiers. Seul le reliquat de routes n'intéressant pas l'opérateur national pourra faire l'objet de demandes de concessions de la part d'autres compagnies. La Confédération cesse sa politique de subventionnement et de soutien financier à l'opérateur aérien national Swissair et débute son désengagement du capital de la compagnie.

Fonction de régulation 7 – conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques : Le législateur fédéral fait entrer en vigueur l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)

en 1986 et y définit notamment les valeurs limites d'exposition au bruit des petits aéronefs, l'établissement de ces mêmes limites pour les aéroports militaires ne seront promulguées qu'en 1995 (annexe 8 OPB). L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) accorde dès 1980 une autorisation aux aéroports de Zurich et Genève d'instaurer une surtaxe de bruit appliquée à la taxe d'atterrissage des avions à réaction. Les modalités de perception de cette surtaxe sont régies par le «Règlement fédéral des redevances perçues sur les aéroports suisses exploités en vertu d'une concession (aéroports) du 19 août 1975». Les critères d'assujettissement et les montants de la taxe sont validés par l'OFAC, après consultation des aéroports. Dès 1994, les aéronefs à faible taux d'émission bénéficient d'une taxe réduite (art.32 OSIA).

4.4.4. Impacts sur la configuration des acteurs

Au niveau des opérateurs aériens, on peut émettre l'hypothèse que la pérennisation du monopole de Swissair favorisera le processus de concentration qui va s'opérer au niveau Suisse (rachat de Crossair par Swissair). L'Office fédéral de l'air, va semble-t-il se trouver affaibli par cette situation de monopole, dans la mesure la politique aéronautique de la Suisse sera essentiellement orientée vers les intérêts de l'opérateur national qui, à cette époque, fait état d'une santé financière lui permettant d'être en position de force par rapport au passé où il dépendait des aides et subventions de la Confédération.

4.4.5. Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime

On peut relever une forte étendue du régime dont l'ensemble des fonctions sont régulés par le biais des composants internationaux ou nationaux.

Une certaine incohérence peut être identifiée avec la délivrance en 1993 d'une concession générale à Swissair jusqu'en 2008, alors même que débutent des négociations en vue d'établir un accord avec l'Union Européenne menant à l'ouverture des marchés aériens respectifs.

D'autre part, le retrait de certains vols intercontinentaux opérés par Swissair au départ de Genève en 1996 est une manifestation empirique des incohérences entre les composants nationaux et les composants européens et internationaux du régime, conséquence notamment du refus par le peuple de l'entrée de la Suisse dans l'EEE. En effet, cet événement symbolise la tension existant entre les termes d'une concession instituant un équilibre dans les dessertes des régions (composants nationaux du régime), et une stratégie de « hub » calquée sur les pratiques de la quasi-totalité des grandes compagnies et influencée par la dérégulation aux États-Unis et la libéralisation en Europe (composants internationaux et européens du régime). Ainsi, la libéralisation en Europe (composants européens du régime), du fait des restrictions qu'elle impose à Swissair, ne lui donnera d'autres choix que d'exploiter son hub essentiellement pour des vols intercontinentaux. Le déplacement de ceux-ci pouvant ainsi être considéré comme une stratégie d'acteur visant à se détacher des régulations issues des composants nationaux du régime (i.e. concession) pour s'adapter aux régulations internationales et européennes. En résumé, cette incohérence entre les objectifs des politiques publiques suisses et les composants européens et internationaux du régime orientés vers une libéralisation des marchés contraindra la Suisse à signer un accord bilatéral avec l'UE accordant aux compagnies helvétiques les mêmes droits et devoirs en matière de liaisons commerciales que les opérateurs communautaires.

Au vu de ce qui précède, on peut donc qualifier ce régime de *complexe*.

4.4.6. Commentaires de la phase 4

Avec la reprise en charge du service de la navigation aérienne, la Confédération abandonne la forme du contrat de prestation à une entreprise tierce (Radio-Suisse SA) pour créer une entreprise de droit public dont elle va contrôler la majorité du capital. En ce sens, l'État fédéral fait à nouveau usage, comme dans la phase précédente, de la modalité de régulation 4. Il est intéressant de relever que la forme juridique prise par Swisscontrol sera relativement similaire à celle de la structure précédente Radio-Suisse SA, alors même que la Confédération avait initié dès le début des années 1960 un mouvement visant à unifier le contrôle aérien militaire et civil. Le choix d'une société anonyme de droit privé pour la future régulation militaire du ciel ne semblant pas être le choix le plus évident pour un domaine aussi sensible. En ce qui concerne l'opérateur national, la Confédération amorcera par contre un mouvement inverse en se désengageant progressivement du capital et en abandonnant ainsi la modalité 4 pour favoriser la modalité de régulation 3 avec l'attribution d'une concession assurant une position de monopole à Swissair.

On peut d'autre part relever que dès la fin des années 1950, la Confédération, qui avait largement soutenu le développement du secteur aérien par le biais de subventions (modalité de régulation 1), abandonnera progressivement cet outil pour se concentrer sur la définition de conditions cadres attractives pour son opérateur national au travers de la délivrance de cette concession générale et exclusive (passage de la modalité 1 à la modalité 3).

4.5. Phase 5 (1998-2002) : Libéralisation progressive du marché aérien national et disparition de l'opérateur national Swissair

Dès 1998, le conseil d'administration de Swissair déploie sa stratégie dite « Hunter » élaborée par la firme de conseil McKinsey (Barbaz, Gonin, Iseni, Pravato, 1997), et qui verra Swissair acquérir des parts de capital minoritaires dans toute une série de compagnies aériennes étrangères de seconde catégorie, ceci en vue de compenser le désavantage concurrentiel que constituait la non appartenance de la Suisse à l'EEE. L'objectif étant d'intégrer ces compagnies à son réseau afin qu'elles puissent drainer des passagers communautaires vers son hub zurichois. Cependant, Swissair n'avait pas la possibilité d'acquérir la majorité du capital des compagnies qu'elle convoitait au risque que celles-ci perdent leur statut de compagnies européennes en vertu de la clause de nationalité qui exige la possession de la majorité du capital d'un opérateur dans les mains d'un propriétaire ayant la même nationalité. C'est ainsi que Swissair acquies, dès la fin des années 1990, des participations minoritaires dans Volare (Italie) (34%), Air Littoral (France) (49%), Air Europe (Italie) (49,9%), LTU (Allemagne) (49,9%). Dans la foulée elle intégra celles-ci à l'alliance « Qualiflyer Group » qu'elle venait de former avec Sabena, TAP Air Portugal, et LOT Polish Airlines.

Durant la même période, la compagnie « low cost » EasyJet acquies une part minoritaire (49%) – pour respecter la clause de nationalité – de la compagnie TEA Switzerland en difficulté financière. Cette dernière prend alors le nom d'EasyJet Switzerland et débute des vols entre Genève et Londres-Luton dès 1999. Après avoir établi une première concurrence frontale face à Swissair sur la ligne Genève-Nice, EasyJet va tenter d'obtenir une concession pour la ligne Genève-Barcelone, déjà exploitée par la compagnie nationale. Le DETEC la lui refusera en invoquant la concession exclusive de l'opérateur à croix-blanche sur cette route (Rodrik, 1999). EasyJet convertit alors son vol en « charter » – vol non-régulier, régulé, comme nous l'avons vu précédemment, de manière très libérale – en adjoignant au billet une prestation d'hébergement – peu attractive, mais réelle – dans un camping de la banlieue barcelonaise. Cette démarche portera ses fruits, dans la mesure où l'opérateur pourra établir par ce biais une nouvelle concurrence face à Swissair.

En 2000, la Swiss International Airports Association (SIAA) est fondée à Berne en tant qu'association, avec comme objectif « l'intensification de la coopération et de l'échange d'informations, l'exploitation des synergies, la préservation des intérêts communs face aux clients, aux partenaires et aux autorités ainsi que l'entretien des relations avec les organisations aéronautiques nationales et internationales. » (SIAA site Internet, 2008). La SIAA regroupera les aéroports de Bâle, Berne, Genève, Lugano, St.Gall-Altenrhein et Zurich, qui représentent un volume annuel (2007) d'environ 36,3 millions de passagers (SIAA site Internet, 2008).

Le rapport semestriel au 30 juin 2001 met en lumière le fait que Swissair ne dispose que de 555 mio de francs suisses de fonds propres soit 2,55% du total de son bilan. En 2001, après avoir vendu ses activités de commerce de détail (Tax free shop Nuance), et ses services d'assistance au sol (Swissport) en vue de dégager des liquidités, Swissair, devant ses importantes difficultés financières, dépose une demande de suris concordataire le 30 septembre et va brusquement immobiliser sa flotte le 2 octobre (« grounding »). Fin

septembre, les banques UBS et Credit Suisse rachètent respectivement 51% et 49% du capital de Crossair en mains de Swissair. Le 25 octobre 2001, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) délivre à Crossair une autorisation provisoire pour exploiter 31 liaisons du réseau court et moyen-courrier. Après contrôle, l'OFAC proposera au DETEC d'octroyer à Crossair les concessions de routes relatives à ces liaisons. A noter que lors de la faillite de Swissair, la Confédération, de même que les collectivités publiques, détenaient ensemble environ 12 % du capital, le reste étant réparti entre investisseurs institutionnels et privés. La *concession établissant un monopole sur les lignes exploitées par Swissair* et valable jusqu'en 2008, tombe suite à la cessation d'activité de la compagnie. Dès lors, d'autres entreprises que Crossair auront la possibilité d'obtenir des concessions. Après cet événement, une baisse drastique du trafic se fait ressentir sur les aéroports de Zurich (ancien hub de Swissair) et de Bâle-Mulhouse (ancienne base de Crossair), qui vont tout deux être confrontés à un problème d'infrastructures surdimensionnées pour le nouveau trafic réduit qui va être généré sur leurs plateformes (voir chapitre 2). L'aéroport de Genève restera relativement épargné, du fait qu'il avait déjà perdu passablement de vols de Swissair dès le retrait de la quasi-totalité des lignes transatlantiques en 1996, et qu'il a entre-temps bénéficié de l'arrivée de nouvelles compagnies telles que EasyJet.

En 2001, la coopérative Migros fait l'acquisition de l'opérateur « charter » BalairCTA des mains de Swissair, qu'elle renomme Belair Airlines AG. Migros fait usage de la compagnie au travers de son activité de tour-opérateur Hotelplan.

4.5.1. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

En termes de composants nationaux, et comme lors de la phase précédente, la Confédération et les autres actionnaires publics poursuivent leur désengagement au capital de l'opérateur national Swissair, pour n'en posséder, lors de sa faillite, que 12% (3% pour la Confédération). Cette étape marque la fin de l'usage de la modalité de régulation 4 concernant Swissair. A noter que depuis 1999, suite à la révision de la Loi sur l'aviation (LA) dont nous parlerons ci-dessous, le Conseil fédéral n'est plus représenté au conseil d'administration de la compagnie.

L'abrogation de l'art. 103 LA en 1998 modifie la structure de propriété de Swissair, dans la mesure où l'opérateur ne devra plus nécessairement être une compagnie mixte, soit à capitaux publics et privés (modalité de régulation 4).

Au niveau des infrastructures, on assiste en 2000 à la semi-privatisation de l'aéroport de Zurich, dont les installations et les tâches d'opérateur aéroportuaire sont transférées dans la société Unique (Flughafen Zürich) AG. L'entreprise fait son entrée la même année à la Bourse suisse. Le canton de Zurich possède environ 33% des actions et la Ville environ 5%. Le reste des actions étant contrôlé par des investisseurs privés et institutionnels. Aucun autre actionnaire privé ne détient plus de 5% des actions bénéficiant d'un droit de vote (Unique, 2009). Cette étape marque aussi l'abandon partiel de la modalité de régulation 4 par le canton de Zurich.

4.5.2. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

Les consultations initiées dès 1997 par la Confédération en vue de la modification de la Loi sur l'aviation (LA) débouchent en 1998 sur une nouvelle version de celle-ci. Le texte se voit

alors amputé de l'ancien article 103 qui établissait les bases du monopole de Swissair. La promulgation de la fin de ce monopole consistait, dans les faits, en une *libéralisation du marché intérieur du transport aérien* au niveau suisse, ceci dans la mesure où elle autorisait uniquement les compagnies aériennes de nationalité *helvétique* à concurrencer Swissair pour l'usage des droits de trafic issus des accord bilatéraux signés entre la Confédération et des États tiers – droits qui, jusqu'alors, désignaient¹⁶¹ quasi-systématiquement Swissair en vertu de la « clause de la monodésignation » dont nous avons parlé dans les chapitres précédents¹⁶².

L'abrogation de l'article 103 nécessitait donc, pour la Confédération, d'adapter d'autres articles de la Loi sur l'aviation (LA) et de l'Ordonnance sur l'aviation (OSAv¹⁶³) (composants nationaux du régime institutionnel du secteur) en vue de définir les nouvelles modalités d'attribution ou de réattribution de ces droits d'usage du réseau aérien à un nombre plus important d'opérateurs indigènes. Dans la nouvelle loi, comme dans la précédente mouture, les compagnies domiciliées en Suisse doivent en premier lieu obtenir une *autorisation d'exploitation* délivrée par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) (modalité de régulation 2). Cette autorisation permet la libre pratique du transport aérien de passager et de marchandises en *trafic non régulier* (e.g. charter) (art. 27 LA). Il s'agit en somme d'un *droit d'accès* au réseau aérien suisse.

Une compagnie qui désire effectuer des vols commerciaux *réguliers* doit, en plus, obtenir une *concession de route* (modalité de régulation 3) délivrée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) par l'intermédiaire de l'OFAC (art. 28 LA), qui constitue un *droit d'usage défini* d'une route aérienne et dépend directement des droits plus ou moins étendus (libertés de trafic) définis par les États entre eux dans les accords bilatéraux. Auparavant, seul Swissair était titulaire de ces concessions de route, tout du moins sur celles considérées par la compagnie comme relevant d'un « intérêt général » (art. 103 LA). Selon la nouvelle version de la LA, tout opérateur titulaire d'une autorisation d'exploitation peut demander une concession de route, pour autant qu'un accord bilatéral existe entre les deux États devant faire l'objet de la liaison. Cette concession est, avec la nouvelle loi, limitée à une durée maximale de 5 ans renouvelable (art. 101 OSAv). Celle-ci ne fait pas l'objet d'un renouvellement tacite, mais nécessite un appel d'offre, auquel l'ancien titulaire peut participer, et où les prestations liées au développement de cette ligne par l'ancien titulaire sont prises en compte dans les critères d'attribution. D'autre part, la route envisagée doit relever d'un « intérêt public » qui sera jugé par l'Office (art. 28 al. 2 LA) sur la base des critères suivants : « (1) preuve que l'entreprise est capable d'assurer les services concédés pendant au moins deux périodes d'horaire ; (2) service au public (qualité du produit, prix, aéronefs, capacités, etc.) ; (3) concurrence existante sur les marchés choisis par l'entreprise ; (4) desserte des aéroports suisses ; (5) usage judicieux du point de vue économique des droits et des capacités existants ; (6) date de l'ouverture des services à l'exploitation ; (7) prise en compte des conditions écologiques (aéronefs silencieux, peu polluants) ; (8) en cas de renouvellement, prise en compte des prestations fournies par le

¹⁶¹ Swissair faisait d'ailleurs systématiquement partie de la délégation Suisse en charge de la négociation d'accords bilatéraux de droits de trafic. (Entretien Jobin, 2008).

¹⁶² En effet, sous le régime monopolistique précédent la révision de la loi sur l'aviation, Swissair était la seule entreprise habilitée à desservir les lignes aériennes dites d'« intérêt général ».

¹⁶³ Ordonnance sur l'aviation (OSAv), RS 748.01.

titulaire actuel en vue de développer le marché » (Conseil fédéral, 2007). Le passage de la notion « d'intérêt général » formulée antérieurement dans l'art 103 à la notion d'« intérêt public » est présentée par le Conseil fédéral comme une simple adaptation rendue nécessaire par le caractère flou de la notion d'« intérêt général ». On peut en effet penser que la notion de « général » ne désigne finalement aucun acteur ou groupe d'acteurs sociaux, alors même que le terme « public » désigne l'ensemble de la communauté des résidents d'un pays ou d'une région.

Les modalités définies dans les accords bilatéraux jouent aussi un rôle important dans ce nouveau processus d'attribution, dans la mesure où si une clause de monodésignation a été définie par les parties, seul un opérateur helvétique pourra solliciter une concession de route, alors que si les parties se sont décidées pour une clause de multidésignation, plusieurs opérateurs helvétiques pourront obtenir une telle concession. A l'heure actuelle, la plupart des accords bilatéraux adoptent la clause de multidésignation, parfois limitée à deux opérateurs, ou parfois illimitée¹⁶⁴.

On peut enfin préciser que la conservation de la concession pour un opérateur sera déterminée par son exploitation effective par celui-ci, soit directement, soit par le biais d'un accord de partage de code (art. 28 LA).

Dès son entrée en vigueur en 1998, la nouvelle loi ne va cependant pas faire immédiatement tomber le monopole de Swissair. En effet, la compagnie avait obtenu en 1993 une prolongation de sa concession jusqu'en 2008 (Conseil fédéral, 1997). Celle-ci a donc donné son accord au changement du système qu'à la condition expresse que ses droits acquis soient pris en compte par des dispositions transitoires. La compagnie a ainsi obtenu des droits d'antériorité (« droits du grand-père ») qui lui garantissaient la conservation de ses concessions de routes, avec cependant la possibilité pour d'autres opérateurs d'exploiter les mêmes lignes dès l'échéance de la concession générale de Swissair en 2008 (*Ibid.*). La Confédération a choisi cette modalité transitoire pour éviter de devoir indemniser Swissair pour les pertes inhérentes au retrait de la concession qui représentait un droit acquis pour l'opérateur. A noter que la préservation des droits du monopole de Swissair jusqu'en 2008 sur des routes aériennes sera dépendante de leur exploitation effective par l'opérateur en question. Ainsi, si Swissair abandonnait l'une de ses lignes celle-ci était *de facto* accessible à ses concurrents (*Ibid.*). Cette disposition a d'ailleurs été activée par l'un des concurrents de Swissair qu'était EasyJet Switzerland qui, dans le cas de la ligne Genève-Nice, avait sollicité en 1999 une concession de route en invoquant le fait que Swissair n'exploitait plus cette ligne. En fait, Swissair l'exploitait par l'intermédiaire d'une compagnie française, Air Littoral, dont elle détenait la minorité du capital. L'OFAC abonda dans le sens d'EasyJet et considéra que Swissair n'exploitait effectivement plus cette ligne, ce qui permettait à son concurrent d'obtenir une concession. Dès 1998, on peut donc dire que le « marché intérieur » suisse du transport aérien est *partiellement libéralisé* au niveau des lignes qui ne sont pas exploitées par l'ex-monopoleur ou qu'il abandonnera d'ici 2008. La libéralisation complète du marché national devant intervenir en 2008 dès la fin de validité de la concession générale de

¹⁶⁴ A titre d'illustration, l'un des derniers accords en date avec la République du Cameroun adopte la multidésignation, sans limitation du nombre d'opérateur. Accord entre la Confédération suisse et la République du Cameroun relatif au transport aérien Conclu le 13 janvier 2009 Appliqué provisoirement dès le 13 janvier 2009, RS 0.748.127.192.27.

Swissair. Cependant, la disparition de Swissair en 2001 fera instantanément tomber les droits issus de sa concession qui ne seront pas transmis au nouvel opérateur Swiss International Air Lines, car il s'agit d'une entité juridique différente.

En termes d'infrastructure, c'est en 2001 que Swisscontrol SA devient Skyguide SA et se voit chargé par la Confédération de gérer la sécurité aérienne sur l'espace suisse et limitrophe. Il s'agit d'une société anonyme de droit privé dont le capital est en mains de la Confédération. Son mandat, régit par la Loi sur l'aviation (LA)¹⁶⁵ (art. 40) et l'Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA)¹⁶⁶ (art. 2) comprend, dès cette date, les services civils et militaires de la navigation aérienne, le service des télécommunications aéronautiques, le service d'information aéronautique et le service technique pour l'installation, l'exploitation et la maintenance des systèmes de contrôle aérien (modalité de régulation 2). Cette étape achève un *processus de convergence* entre les services de la navigation aérienne *civils* et *militaires* initié dans les années 1960 par le Conseil fédéral.

Depuis 1997, se basant sur les prescriptions du législateur fédéral (art. 39 al. 2 LA, art. 32 al. 2 OSIA), l'OFAC autorise la perception d'une taxe sur les émissions gazeuses par les aéroports de Zurich (1997), Genève (1998), Berne (2000) et Bâle-Mulhouse (2003) auprès des compagnies aériennes exploitant les aéronefs les plus polluants, ceci sur le même modèle que celle concernant le bruit (modalité de régulation 2). Elle alimente d'ailleurs le même fonds. Un modèle européen de définition de la taxe sur les émissions gazeuses est en cours d'élaboration pour une entrée en vigueur en 2010.

Le Conseil fédéral adopte en 2000 le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en vue de coordonner le développement territorial (ressource sol) des infrastructures aéronautiques au niveau national (aérodromes nationaux et régionaux) et établir des critères de base pour les délivrances futures de concession d'exploitation, d'autorisation ou d'approbation aux exploitants de plateformes aéroportuaires. Les cantons, au travers des plans directeurs cantonaux de Zurich et Genève définissent des zones de non-constructibilité en fonction des charges de bruit des aéroports, en vue de réguler à la baisse les zones à bâtir autour de ces infrastructures.

Le législateur fédéral adopte en 2001 une nouvelle annexe à l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) fixant les valeurs limites pour le bruit dû au trafic aérien des aéroports civils (annexe 5 OPB). Il définit un concept de mesures d'isolation acoustique des locaux à usage sensible au bruit construits avant 1979 (après 1979 principe de « victime-payeuse »), de même que des mesures d'indemnisation de la perte de valeur des terrains ou des restrictions imposées dans leur utilisation au sein d'un périmètre déterminé autour des aéroports. Le financement de ces mesures fait appel au principe du pollueur-payeur au travers de la taxe sur le bruit facturée aux opérateurs aériens. D'autre part, l'interdiction des vols de nuit est dès lors inscrite dans l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique et non plus uniquement dans le règlement d'exploitation des aéroports.

¹⁶⁵ Loi sur l'aviation (LA), RS 748.0.

¹⁶⁶ Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA), RS 748.132.1.

4.5.3. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction de régulation 1 – gestion physique et conditions d'exploitation du réseau : La Confédération unifie le contrôle aérien civil et militaire sous l'égide de Skyguide SA.

Fonction de régulation 2 – conditions d'accès au réseau : La Confédération, en abrogeant l'art. 103 LA, permet l'ouverture progressive du marché aérien suisse aux opérateurs helvétiques tiers. Swissair pourra conserver jusqu'en 2008 le monopole sur les lignes qu'il exploite conformément à la concession dont il est titulaire jusqu'à cette date. La Confédération soumet, d'autre part, les opérateurs intéressés à exploiter une ligne à l'obtention d'une autorisation d'exploitation et d'une concession de route.

Fonction de régulation 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : Swissair, au travers de l'abrogation de l'art. 103 LA, ne sera plus un opérateur aérien mixte et la Confédération ne sera ainsi plus contrainte d'en conserver une part de capital.

Fonction de régulation 4 – règles de compétition entre les opérateurs : La Confédération, par le biais de l'abrogation de l'art. 103 LA, ouvre à la concurrence les lignes qui ne sont pas exploitées par Swissair. Dès 2008, l'ensemble de ces lignes aériennes seront ouvertes à la concurrence pour autant qu'il existe une clause de multidésignation avec l'État tiers ou que Swissair ne fasse pas valoir son « droit du grand-père ».

Fonction de régulation 6 – arbitrage des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau : La Confédération désigne respectivement l'Office fédéral de l'aviation civile, le DETEC et le Conseil fédéral comme autorités de recours.

Fonction de régulation 7 – conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques : Se basant sur les prescriptions du législateur fédéral (art. 39 al. 2 LA, art. 32 al. 2 OSIA), l'OFAC autorise la perception d'une taxe sur les émissions gazeuses par les aéroports de Zurich (1997), Genève (1998), Berne (2000) et Bâle-Mulhouse (2003) auprès des compagnies aériennes exploitant les aéronefs les plus polluants, ceci sur le même modèle que celle concernant le bruit. En 2000, le Conseil fédéral adopte le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en vue de coordonner le développement territorial (ressource sol) des infrastructures aéronautiques au niveau national (aérodromes nationaux et régionaux) et établit, par ce biais, des critères pour les délivrances futures de concession d'exploitation, d'autorisation ou d'approbation aux exploitants de plateformes aéroportuaires. Les cantons, au travers des plans directeurs cantonaux de Zurich et Genève définissent des zones de non-constructibilité en fonction des charges de bruit des aéroports, en vue de réguler à la baisse les zones à bâtir. En 2001 une nouvelle annexe à l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) fixe les valeurs limites pour le bruit dû au trafic aérien des aéroports civils (annexe 5 OPB). Elle un concept de mesures d'isolation acoustique des locaux à usage sensible au bruit construits avant 1979, de même que des mesures d'indemnisation de la perte de valeur des terrains ou des restrictions imposées dans leur utilisation au sein d'un périmètre déterminé autour des aéroports. Le financement de ces mesures fait appel au principe du pollueur-payeur au travers de la taxe sur le bruit facturée aux opérateurs aériens. D'autre part, l'interdiction des vols de nuit est dès-lors inscrite dans l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique et non plus uniquement dans le règlement d'exploitation des aéroports.

4.5.4. Impacts sur la configuration des acteurs

Cette phase marque l'entrée d'opérateurs suisses concurrents tels que EasyJet, qui tenteront de concurrencer Swissair sur des lignes commercialement intéressantes. Parallèlement, Swissair poursuit sa stratégie d'acquisition de compagnies aériennes de seconde catégorie en vue d'alimenter sa propre alliance, et de bénéficier des droits d'accès aux marchés européens de ses cibles. L'ouverture à la concurrence de l'accès aux aéroports suisses, corolaire à l'abrogation de l'art. 103 LA, les mènent à se réunir en association d'intérêt (SIAA).

4.5.5. Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime

L'étendue du régime reste forte avec un renforcement de la régulation due à l'ouverture du marché intérieur à la concurrence.

La cohérence est faible et l'on peut identifier des incohérences entre la volonté de la Confédération de pérenniser la position de Swissair avec des droits d'antériorité, tout en annonçant une démarche de libéralisation de son marché aérien.

Il est intéressant de relever les stratégies que certains acteurs peuvent développer en vue de contourner des contraintes inhérentes à un contexte non-libéralisé et ainsi obtenir des droits d'usage alternatifs en exploitant les *incohérences* au sein de la composante internationale du régime. Au niveau Suisse, ceci s'est manifesté, comme nous l'avons évoqué précédemment, avec le cas EasyJet. Cette compagnie ayant adopté le statut de « charter » (non-régulier), statut qui bénéficie, au titre de la Convention de Chicago, d'une liberté d'exploitation qui lui a permis de contourner la contrainte de concession exclusive que Swissair conservait sur la ligne Genève-Barcelone.

On peut qualifier le régime de *complexe*, voire en *décomposition*.

4.5.6. Commentaires de la phase 5

Avant l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral avec l'Union européenne en 2002, on constate que la Confédération libéralise, en premier lieu, et de manière progressive, le marché aérien national. Cette démarche, qui n'était pas nécessairement obligatoire en vue de la signature des accords bilatéraux, dans la mesure où ceux-ci ne libéraliseront que les liaisons entre la Suisse et les pays Communautaires, va être le résultat d'une stratégie d'entreprise menée par l'opérateur national qui le verra violer les termes de la concession (desserte équilibrée du territoire) en retirant la majeure partie de ses vols intercontinentaux de la plateforme genevoise. On peut ainsi émettre l'hypothèse que si cette démarche, qui a éveillé de nombreuses animosités en Suisse romande et déclenché cette sanction politique, n'avait pas été menée par Swissair, sa concession générale et exclusive aurait pu se perpétuer pour les lignes extra-européennes, ceci même si l'Union européenne n'adhérait pas à cette éventualité. La faillite de l'opérateur national a cependant réglé la question, dans la mesure où la concession – nominative et ne permettant pas à son titulaire de bénéficier d'un droit de disposition – n'était pas transmissible à une compagnie tierce.

Lors de cette phase, on peut relever un passage de la régulation par les droits de propriété à une régulation par les politiques publiques avec l'abandon de la modalité de régulation 4 par la Confédération et le canton de Zurich, et un renforcement de la modalité de régulation 2 par la Confédération, illustrée par les modifications de la Loi sur l'aviation rendues nécessaires

par la libéralisation progressive du marché intérieur suisse et l'entrée de nouveaux concurrents à Swissair. Phénomène observé dès la phase précédente, la modalité de régulation 1, par le biais d'aides ou de subventionnements, ne semble plus faire partie des modalités d'action de la Confédération, que cela soit pour les opérateurs ou l'infrastructure. Enfin, la modalité de régulation 3, que représente l'attribution de concessions, passe d'une logique de *délivrance monopolistique* (concession exclusive et générale à Swissair) à une logique de *délivrance plus ouverte* (concessions de lignes), avec cependant l'attribution à l'OFAC de nouvelles compétences de contrôle de la pertinence et de la viabilité des projets de lignes faisant l'objet d'une demande de concession par les opérateurs aériens.

4.6. Phase 6 (2002-2009) : Entrée en vigueur de l'Accord bilatéral Suisse-UE libéralisant l'accès à leurs marchés aériens respectifs, refondation puis cession d'un nouvel opérateur national

L'année 2002 marque l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien¹⁶⁷. Celui-ci accorde une distribution des droits de trafics non discriminante aux compagnies aériennes suisses et européennes sur leurs espaces aériens respectifs. Dans les rapports aériens entre la Suisse et la Communauté européenne, il prime donc sur le droit national suisse qui doit d'ailleurs en reprendre la plupart des Directives et Règlements. Toutes les compagnies aériennes ayant leur siège en Suisse et titulaires d'une autorisation d'exploitation peuvent exercer les droits de trafic intra-européens.

En 2002 toujours, Swiss International Air Lines bénéficie d'une augmentation massive de capital en vue de lui donner les moyens de reprendre les activités aériennes de Swissair. La Confédération participe à hauteur de 20,3%, des cantons et autres collectivités à hauteur de 12,2%, des investisseurs institutionnels à hauteur de 61,3% (UBS, Credit Suisse, Zurich Financial Services, Novartis, Kudelski, AMAG, etc.), de même que des investisseurs privés à hauteur de 6,2%. L'entreprise, basée sur l'ancienne Crossair, conserve sa cotation à la Bourse suisse et reprend les droits de trafic de Swissair.

En 2004 est créée l'association Slot Coordination Switzerland (SCS) en vertu du règlement européen en vigueur concernant l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports. En plus de ce règlement, le coordinateur est soumis aux directives et conférences d'horaires de l'International Air Transport Association (IATA) pour attribuer les slots. L'OFAC est l'entité en charge de sa surveillance. SCS appartient aux aéroports de Zürich et Genève ainsi qu'aux compagnies suivantes ayant leur siège en Suisse : Belair Airlines, EasyJet Switzerland, Edelweiss Air, Swiss International Air Lines. Les membres n'ont toutefois aucune influence directe sur l'attribution des créneaux horaires. Cet organisme « indépendant » à but non lucratif est financé par les aéroports de Genève et de Zurich ainsi que par les compagnies aériennes suisses en fonction du nombre de slots qui leurs sont alloués. Avant la création de SCS la coordination des créneaux d'atterrissage était effectuée par Swissair, puis par Swiss (DETEC, 2005).

En 2005, Lufthansa annonce le rachat de l'entier de Swiss International Air Lines SA, y compris la part de la Confédération, et son intégration dans son groupe. Le capital sera racheté progressivement par une société suisse Airtrust à Zoug en vue de sécuriser les droits de trafic de Swiss et attendre l'issue de leur renégociation. La même année, en vue d'accompagner la vente de Swiss, la Fondation Swiss Aviation, organe consultatif, est fondée pour dix ans. Elle est composée de représentants de l'économie, et a pour but de « défendre les intérêts suisses » dans le développement de la compagnie Swiss International Air Lines SA, suite à son rachat par Lufthansa. En 2005 toujours, Swiss European Air Lines SA, filiale à 100% de Swiss International Air Line est créée. Elle sera chargée des vols européens sur des

¹⁶⁷ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien. RS 0.748.127.192.68.

appareils de petite capacité. Les pilotes et le personnel actifs sur ces appareils sont réengagés sur la base de nouveaux contrats et une nouvelle CCT leur est proposée.

En 2006, Swiss International Air Lines SA entre dans l'alliance Star Alliance au côté de 16 autres compagnies.

En 2007, la compagnie « low cost » allemande Air Berlin acquiert la compagnie Belair Airlines AG contrôlée jusqu'alors par Migros, et en 2008, le voyageur Kuoni vend sa compagnie charter Edelweiss Air à Swiss International Air Lines.

L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) renonce à adjudger la ligne aérienne Lugano-Berne faute d'offre satisfaisante. Parmi les deux concurrents en lice, l'un ne remplit pas les conditions requises tandis que l'autre n'a pas apporté d'éléments suffisamment concrets à l'appui de son offre. La Confédération était disposée à subventionner la ligne pour une durée de trois ans à raison de 1 million de francs au maximum par année (OFAC, 2008).

4.6.1. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

La faillite de l'opérateur national en 2001 contraint la Confédération à financer le lancement de son successeur Swiss International Air Lines par le bais d'une participation à la constitution de son capital (modalité de régulation 4). Bien qu'antérieure à l'entrée en vigueur de l'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE, cette dernière aura à donner son accord pour cette opération. En 2005, la Confédération va se séparer de cette participation au capital lors de la vente de Swiss International Air Lines à Lufthansa.

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien¹⁶⁸ signé en juin 1999 et ratifié en octobre 2000 entre en vigueur en juin 2002. Il modifie les droits de souveraineté de la Confédération sur son espace aérien, dans la mesure où il fait dépendre la définition des droits d'accès à celui-ci aux composants européens du régime pour les opérateurs aériens communautaires (modalité de régulation 3) et non plus exclusivement aux composants nationaux. La Confédération perd ainsi en quelque sorte la maîtrise de son espace aérien dans ses rapports avec les États communautaires. Il s'agit ici d'un changement d'échelle d'une partie de la régulation du secteur aérien suisse qui passe du niveau national au niveau européen.

4.6.2. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

Précédemment à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, les rapports entre la Suisse et les pays communautaires étaient réglés, depuis 1948, par des accords bilatéraux signés avec chaque État intéressé¹⁶⁹, ou au travers des simples conventions et accord multilatéraux de base en ce qui concerne les pays européens avec lesquels aucune liaison aérienne particulière n'était désirée. Les relations avec certains

¹⁶⁸ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

¹⁶⁹ On peut relever que la Suisse et la France n'ont jamais signé d'accord bilatéral ; « le transport aérien avec celle-ci était réglé par des concessions réciproques qui étaient octroyées selon les besoins réels en fonction de chaque situation particulière » (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006 : 359). On peut émettre l'hypothèse que les relations multiples et variées en termes de politique aéronautique qu'entretiennent les deux pays (secteur « français » à l'aéroport de Genève, aéroport binational à Bâle-Mulhouse, etc.) les ont incités à utiliser d'autres instruments d'accord en vue de réguler plus finement la complexité de leurs interrelations.

pays tels que la Belgique, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne étaient quant à elles déjà régies par des accords bilatéraux relativement libéraux (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006).

C'est à la fin des années 1980 déjà que la Suisse cherche à libéraliser le trafic aérien avec la Communauté européenne (CE). On comprend cette volonté au vu du rôle majeur, en termes de débouché économique, que constituait le marché intérieur européen en phase de constitution, en particulier pour un pays tel que la Suisse, dont le marché intérieur était négligeable en matière aérienne. La première tentative de sceller un accord par le biais de l'Association européenne de libre-échange (AELE) en 1992 échoua, avec le refus du peuple suisse de l'Accord instituant l'Espace économique européen (EEE). La Communauté européenne ne signa ainsi des accords qu'avec la Suède et la Norvège (*Ibid.*). C'est suite à cet échec que la Suisse engagea avec la CE des négociations en vue de conclure des accords sectoriels, dont l'un d'eux avait trait au transport aérien.

Avec la conclusion de l'Accord avec la CE, la Suisse va entrer dans un « double système d'application des lois en matière de transport aérien. Dans les rapports avec les États membres de la UE, l'Accord bilatéral et son annexe contenant les règlements et directives s'appliquera. Dans ses rapports avec les États tiers et à l'intérieur de la Suisse elle-même, le droit national, les accords bilatéraux et les conventions internationales continueront de s'appliquer »¹⁷⁰ (Bieber, Maiani, Delaloye, 2006).

Nous allons, dans ce chapitre, nous concentrer sur les articles de l'Accord lui-même et peu sur les annexes, dans la mesure où nous avons déjà, dans le chapitre ayant trait à la législation européenne, précisé lorsque les Règlements ou Directives communautaires les plus importantes s'appliquaient à la Suisse et nous les avons déjà traités de manière détaillée.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'Accord entre la Suisse et la CE consiste en « l'absorption » du droit européen par la Suisse. Il est ainsi considéré par les juristes comme un « accord d'intégration » (*Ibid.*) de nature sectorielle. Dans ce cadre, la Suisse s'engage donc à appliquer les règles de l'Accord et des Règlements et Directives listés dans l'annexe (art. 1), et à appliquer les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ayant eu lieu *avant* la signature de l'Accord. Cet élément est intéressant à souligner, dans la mesure où, comme nous avons pu le voir avec l'initiation du processus de libéralisation du marché européen, les décisions de cette Cour sont susceptibles de provoquer d'importants bouleversements de la composante européenne du régime institutionnel, c'est certainement la raison pour laquelle la Suisse et la CE ont décidé de traiter de l'application des futures décisions de la CJCE ayant trait à l'aérien au sein d'un *comité mixte* (art. 21) qui va déterminer l'applicabilité ou non de ces décisions. Cette règle s'applique aussi aux décisions de la Commission.

En termes de *règles d'accès au marché*, l'accord institue le principe d'interdiction de la discrimination avec l'interdiction de restreindre la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre de la CE ou de la Suisse sur le territoire d'un autre de ces États (art. 4) (modalité de régulation 2). Cette règle permet la création d'entreprises, d'agences, de succursales, de filiales par des entreprises suisses au sein de la Communauté et par des entreprises communautaires en Suisse. Ainsi, « une compagnie aérienne communautaire

¹⁷⁰ Nous soulignons.

conservera son caractère communautaire même en cas d'une participation majoritaire des citoyens suisses. De même une compagnie suisse conservera son caractère suisse si des ressortissants de pays membres de la Communauté possèdent la majorité de son capital » (*Ibid.*) (art. 5 qui reprend l'art 58 du Traité CE). Aux articles 6 et 7, il est précisé que cette ouverture ne s'applique pas aux entités exerçant l'autorité publique, permettant ainsi aux deux parties de conserver leur souveraineté politique et administrative sur leurs marchés respectifs.

En termes de *règles de concurrence* (droit de la concurrence) du secteur aérien, la Suisse adoptera les règles communautaires au travers des articles 8 et 9 de l'Accord, qui reprennent les articles 81 et 82 du Traité CE. L'article 10 précise cependant que les *violations des règles de la concurrence* (accords, décisions et pratiques concertées) qui n'ont d'impact qu'en Suisse seront traitées par le droit helvétique, et la Suisse restera compétente pour admettre d'éventuelles positions dominantes concernant les liaisons entre son territoire et des pays tiers (art. 11 al. 2), tandis que celle concernant les liaisons entre la Suisse et la Communauté seront traitée par cette dernière (art. 11 al. 1) (modalité de régulation 2). Enfin les articles 13 et 14 établissent un principe d'interdiction des aides étatiques susceptibles de fausser la concurrence, sauf en cas de nécessité d'aide au développement de régions économiquement faibles (art. 13 al. 3) (modalité de régulation 1).

L'Accord définit d'autre part les *droits de trafic* (« libertés ») autorisés entre la Suisse et les États membres de la CE (modalité de régulation 2). A l'entrée en vigueur du texte, en 2002, « les transporteurs aériens de la Communauté et de la Suisse reçoivent des droits de trafic entre tout point en Suisse et tout point dans la Communauté », soit les quatre premières libertés (1, 2, 3, 4) (art. 15 al. 1) puis, deux ans après l'entrée en vigueur de l'Accord les cinquième, sixième et septièmes libertés sont accordés aux transporteurs helvétiques (art 15 al. 1). Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord les parties ont négocié l'accès aux septièmes et huitièmes libertés (art. 15 al. 3). Les accords bilatéraux signés antérieurement entre la Suisse et les États communautaires peuvent restés en vigueur pour autant qu'ils ne violent pas les principes de l'accord, en particulier en matière de non discrimination (art 16).

Cette phase marque enfin la mise en place de l'association Slot Coordination Switzerland (SCS) qui coordonnera l'attribution des droits d'usage des aéroports (slots) en lien avec les conférences d'horaire IATA (modalité de régulation 2). Les composants autorégulés conservent un poids certain au sein du régime, dans la mesure où l'IATA – et ses compagnies membres – conservent leurs prérogatives de négociations internes en vue de la distribution des créneaux horaires entre ses membres (e.g. compagnies « historiques » et ses non-membres (e.g. compagnies low-cost).

4.6.3. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction de régulation 2 – conditions d'accès au réseau : La Confédération est contrainte par la législation européenne de créer un coordinateur dit « indépendant » pour l'attribution des slots : Slot Coordination Switzerland (SCS). Celui-ci va avoir pour tâche, en rapport avec les conférences horaires de l'IATA, d'attribuer les slots aux différentes compagnies intéressées à opérer une ligne depuis ou vers la Suisse. Antérieurement, cette tâche de coordinateur était endossée par la compagnie nationale Swissair, puis Swiss International Air Lines (DETEC 2005). Le nouveau coordinateur répartira le coût des slots entre les aéroports de Genève et

Zurich et les compagnies domiciliées en Suisse. L'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE établit d'autre part le principe de libre accès aux droits de trafic sur les marchés helvétiques et communautaires pour les opérateurs aériens des deux parties.

Fonction de régulation 4 – règles de compétition entre les opérateurs : La Confédération, par la signature de l'Accord bilatéral avec l'UE accepte le principe communautaire de non discrimination entre opérateurs. Les opérateurs aériens helvétiques et communautaires ne pourront, en principe, plus bénéficier de subventions publiques susceptibles de biaiser les règles de la concurrence.

Fonction de régulation 5 – définition des obligations de service public : L'Union européenne autorise, sous conditions, les compensations financière en contrepartie d'obligations de services public pour des opérateurs exploitant des lignes à destination de régions « économiquement défavorisées ». En Suisse, une tentative de subventionnement d'une ligne Berne-Lugano a échoué 2008 devant l'absence de candidature crédible.

Fonction de régulation 6 – arbitrage des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau : La Confédération se chargera, par le biais de la Comco, d'arbitrer les conflits liés à la concurrence sur sol helvétique, alors que l'Union européenne sera compétente en matière d'arbitrage des conflits ayant trait à la concurrence dans les liaisons entre la Suisse et la Communauté.

Fonction de régulation 7 – conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques : Depuis 2002, sur décision de l'OFAC, certaines classes d'aéronefs (chapitre 2 OACI) sont interdites d'atterrissage sur les aéroports suisse en raison du bruit excessif qu'elles engendrent.

Fonction de régulation 8 – interconnexion aux autres réseaux : La Confédération et les États extra-européens conserveront le système d'accord bilatéraux issu de la Convention de Chicago de 1944 pour régir l'accès d'opérateurs tiers à leurs espaces aériens respectifs. L'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE ne concernera donc que les liaisons entre ces deux Parties.

4.6.4. Impacts sur la configuration des acteurs

Le marché du transport aérien suisse est librement ouvert aux opérateurs communautaires, qui peuvent ainsi exploiter commercialement les lignes qu'ils désirent entre la Suisse et l'Union européenne. Ceci a notamment pour effet de favoriser l'arrivée d'acteurs qui n'étaient pas antérieurement des compagnies nationales tels que les opérateurs « low cost » (EasyJet, Air Berlin, Ryanair, etc.). Les aéroports suisses, qui ne sont ainsi plus dépendants de l'opérateur aérien national en tant que client principal peuvent développer leur propre stratégie et démarcher des compagnies en vue d'élargir le nombre de destinations au départ de leur plateforme. Certains opérateurs ont même installé des bases (port d'attache d'un certain nombre d'appareils spécifiquement dédié aux liaisons au départ d'un aéroport déterminé) en vue d'y développer des activités sur sol helvétique (e.g. EasyJet à Genève, Ryanair à Bâle, etc.).

On peut enfin ajouter qu'à la suite de la faillite de Swissair on assiste à une forte recomposition du paysage des opérateurs avec une nouvelle phase de concentration (Swiss-

Lufthansa, Swiss-Edelweiss Air, Belair-Air Berlin). La seule compagnie d'importance nationale en mains suisses est, dès 2008, EasyJet Switzerland.

4.6.5. Analyse de l'étendue et de la cohérence du régime

Les composants européens vont fortement accroître l'étendue du régime institutionnel par le biais de nouvelles réglementations (e.g. OSP, protection des passagers, règles de concurrence, instance *ad hoc* d'attribution des slots, etc.) qui n'étaient pas aussi développées dans les composants nationaux.

En termes de cohérence, l'incorporation des composants européens vont l'améliorer, en ce sens qu'ils vont unifier les règles au niveau continental – éléments importants pour un pays enclavé et ne possédant pas de marché aérien intérieur comme la Suisse. Ces composants européens vont cependant aussi maintenir un risque d'incohérence du régime, dans la mesure où ils vont faire coexister un sous-régime régulant les rapports entre la Suisse et l'UE et un autre sous-régime régulant les rapports entre la Suisse et l'ensemble des États extra-européens. Selon une autre perspective, l'émergence de ces composants européens permettent aussi de simplifier et d'accroître la remise en cohérence du régime institutionnel par le fait qu'ils réduisent le nombre de différents sous-régimes résultants de la multitude d'accord bilatéraux que la Suisse avait antérieurement signés avec chaque État communautaire.

On peut ajouter que la large portée des fonctions de régulation issues des composants européens du régime institutionnel du secteur aérien est susceptible d'engendrer des incohérences avec les composants nationaux. Ceci peut se produire lorsque qu'il n'est pas possible, pour des raisons techniques, de dissocier les usages « communautaires » des usages « bilatéraux ». A titre d'illustration, la gestion des slots doit, selon la législation européenne être réalisée par un coordinateur indépendant. Ce coordinateur va, pour des raisons facilement compréhensibles, être actif dans l'attribution desdits slots pour le trafic européen, mais aussi international. Un État (e.g. la Suisse) désireux d'adopter une autre modalité de coordination pour la gestion des slots destinés au trafic international, donc en principe régulé par les composants nationaux du régime, ne pourra pas le faire. On peut ainsi noter que les composants européens n'influencent pas seulement l'ensemble du régime institutionnel, mais ont des impacts directs sur les composants nationaux de ce dernier. A terme, on peut d'ailleurs imaginer que les composants nationaux et européens se confondent entièrement.

Enfin, signalons un risque d'instabilité du régime issue de la construction juridique de l'ensemble des accords bilatéraux sectoriels entre la Suisse et l'Union européenne considérés comme un paquet un et indivisible. En cas d'abandon de l'un des autres accords n'ayant aucun lien direct avec le secteur aérien (e.g. Accord sur la libre circulation des personnes), une « clause guillotine » provoquera l'abrogation de l'ensemble des autres accords du paquet. La Suisse pourrait ainsi se trouver dans une situation de suppression quasi-instantanée des composants européens, dont on connaît maintenant le poids au sein du régime, qui serait susceptible d'ébranler sensiblement la cohérence du régime.

On peut ainsi conclure que nous avons à faire à un régime encore *relativement complexe* avec des éléments d'intégration, quoique toujours passablement fragmenté.

4.6.6. Commentaire de la phase 6

On constate que le mouvement progressif d'abandon par la Confédération de la modalité de régulation 4 par le biais de participations au capital des opérateurs aériens observé dans les phases précédentes, va être subitement stoppé. En effet, afin de préserver une compagnie volant sous pavillon suisse, la Confédération va substantiellement participer à la constitution du capital du nouvel opérateur Swiss International Air Lines, tout en perpétuant la méthode appliquée dans les années 1940 d'une participation mixte entre capitaux privés et publics.

Cependant, les composants européens du régime vont interdire – ou tout du moins fortement limiter – les futurs passages par la modalité de régulation 1 (subventionnement) ou par la modalité 4 lorsque celle-ci sera assimilée à un subventionnement à fonds perdus et qui seraient susceptible de fausser les règles de concurrence du secteur. Ces composants européens vont ainsi sensiblement brider l'utilisation de certaines modalités de régulation par la Confédération.

Dans les faits, on constate que les composants européens du régime vont quasi-exclusivement passer par la modalité 2 en vue réguler le secteur aérien. Ils vont en ce sens amener une *re-régulation* étendue – et à un échelon supranational – du secteur par le biais des politiques publiques (européennes), tout en abandonnant pratiquement tout passage par les droits de propriété. Ce mouvement revient en quelque sorte à « dénationaliser » la réglementation et la régulation du secteur aérien, pour la transférer à un niveau institutionnel supérieur en la « continentalisant ». Ce mouvement est d'ailleurs parallèle aux stratégies des opérateurs qui, une fois privatisés (« dénationalisés »), ont formé dès la fin des années 1990 des alliances internationales composées de groupements de compagnies aériennes représentant chacune un continent (Europe, Asie, Amérique, etc.) au sein de leur alliances respectives.

4.7. Évolution des instruments juridiques lors des phases de changements du régime institutionnel du secteur aérien

Les six phases de changement de régime institutionnel que nous avons analysées dans les sous-chapitres précédents nous ont, à chaque reprise, permis d'identifier l'évolution et les reformulations successives des instruments juridiques (e.g. concessions, autorisations, accords, etc.) qui ont accompagnés ces périodes de transformations. Afin de les visibiliser au mieux et de fournir au lecteur un aperçu plus complet des caractéristiques de ces instruments juridiques, celui-ci trouvera ci-après un tableau récapitulatif complet. Par ce biais, nous proposons une relecture des différentes phases que nous avons identifiées sous l'angle de l'approche par les instruments juridiques.

Au vu du tableau, on peut relever que chaque changement de régime institutionnel s'accompagne d'une transformation plus ou moins radicale des instruments juridiques, ou de la portée de ces instruments, en vue de les (ré)adapter à une situation nouvelle. Ce constat permet une première confirmation de la pertinence du phasage opéré par le biais du cadre théorique des régimes.

Nous avons pu d'autre part observer que certains instruments peuvent tirer leur origine de secteurs tiers (e.g. poste, chemin de fer, etc.) en vue d'être adaptés à la spécificité de l'aérien, ou plus prosaïquement constituer des bases à partir de laquelle la définition des règles juridiques d'un secteur émergent peut s'opérer. Parfois, les règles s'appliquant à un secteur tiers (e.g. régie des postes) servent de justification à un traitement par analogie d'un nouveau secteur dont le législateur n'a pas encore établi de règles spécifiques. Enfin, au fil de l'histoire, certains instruments peuvent momentanément apparaître en vue d'accorder à tel ou tel acteur de la configuration une situation particulière ou un avantage concurrentiel (e.g. concession générale du droit d'exploiter accordée à Swissair – monopole).

On peut penser, au vu du constat de superposition du phasage du RI et de la transformation des instruments juridiques, que la concrétisation de la remise en cohérence du régime passe par l'adaptation des instruments juridiques. Ainsi, le formatage de ces instruments permet de clarifier, voire (re)établir les liens entre les différents acteurs de la configuration. Il permet d'autre part d'ancrer juridiquement les fonctions de régulation, étape préalable à la définition des règles de participation et/ou d'exclusion du secteur aérien des acteurs de la configuration.

4.7.1. Tableau de présentation de l'évolution des instruments juridiques lors des phases de changement du RI

Type d'instrument	Groupes cibles	Instance de délivrance	Caractéristiques
Période 2 : 1919 - 1944			
Régale des postes et concession de transport selon : Constitution fédérale (art.36) ; Loi fédérale du 5 avril 1910 sur les postes suisses (LPostes); Arrêté du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse.	Opérateurs aériens, propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires	Département des postes et des chemins de fer.	Devant l'absence de loi spécifique au transport aérien, l'instrument de la « régale des postes » - qui comprend une possibilité de délivrer des concessions - a été appliqué par analogie à ce secteur. (1) La Poste a le droit exclusif du transport régulier et du transport périodique de personnes, de même que celui des envois postaux jusqu'à 5kg (art.4 LPostes) – pour autant qu'une concession n'ait pas été attribuée à une entreprise tierce ; (2) Le Conseil fédéral a le droit d'édicter des prescriptions générales pour le transport régulier et le transport périodique de personnes par bateaux, voitures, automobiles et autres moyens de transport (art.8 LPostes) ; (3) Le Département des postes et des chemins de fer a la faculté de délivrer, pour une durée déterminée, la concession pour le transport régulier et le transport périodique de personnes, et d'en fixer les droits réglementaires (fréquence de la desserte, horaires, règles d'acceptation des passagers, contrôles techniques, etc.) (art.8 LPostes) ; (4) Le transport commercial de personnes et de biens par voie aérienne est soumis à une concession, qui est octroyée par le département des postes et des chemins de fer (art. 21 Arrêté circulation aérienne).

Type d'instrument	Groupes cibles	Instance de délivrance	Caractéristiques
Période 3 : 1944 - 1966			
Accords bilatéraux selon : Convention de Chicago. Accord relatif au transit des services aériens Internationaux. Accord relatif au transport aérien international (non entrée en vigueur) et modèle d'accord bilatéraux selon Accord des Bermudes I.	Opérateurs aériens.	Confédération, États contractants.	<p>Le principe des Accords bilatéraux – à défaut d'un accord multilatéral des Parties contractantes - est formalisé dès 1944 dans la Convention de Chicago. Ils définissent les rapports en matière d'aviation commerciale entre les deux États contractants et la portée des droits du ou des opérateurs de chacun de ces États.</p> <p>Ces textes déterminent en particulier :</p> <p>(1) Les clauses de droit de trafic : basés sur les « libertés de l'air » ces clauses permettent de moduler les droit des opérateurs aériens à réaliser certaines configurations de vol (directs, cabotage, avec ou sans escale, etc.) ;</p> <p>(2) Les clauses de routes aériennes : définissent précisément la trajectoire de la route empruntée par les opérateurs aériens et le(s) aéroport(s) desservi(s) ;</p> <p>(3) Les clauses de désignation : définissent nommément quel(s) opérateur(s) aérien(s) de chaque État sont autorisés à exploiter des lignes commerciales ;</p> <p>(4) Les clauses de capacité : définissent la quantité de sièges susceptibles d'être vendus par les opérateurs aériens de chaque État ;</p> <p>(5) Les clauses de propriété : déterminent les nationalités des opérateurs autorisés à exploiter une ligne ;</p> <p>(6) Les clauses de tarifs : permettent aux État de procéder à un contrôle des tarifs des opérateurs aériens sur les lignes concernées par l'Accord bilatéral.</p>

<p>Concession de route selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.</p>	Opérateurs aériens.	Département des postes et des chemins de fer.	<p>Dès 1948, l'instrument de la concession est formellement adopté dans un texte juridique propre au secteur aérien (LNA), qui précise pour les opérateurs aériens :</p> <p>(1) Le transport professionnel de personnes et de biens par des lignes de navigation aérienne exploitées régulièrement doit être l'objet d'une concession (art. 27 LNA) ;</p> <p>(2) Avant qu'une décision soit prise sur une demande de concession, les gouvernements des cantons intéressés et les entreprises publiques de transport dont les intérêts sont touchés par le projet doivent être consultés (art. 28 LNA) ;</p> <p>(3) La concession doit notamment contenir des dispositions sur sa durée, le siège de l'entreprise, ses branches d'activité, et de plus, pour les entreprises suisses, sur les institutions de prévoyance en faveur du personnel, la constitution de réserves et les conditions d'une acquisition éventuelle par la Confédération (art. 29 LNA) ;</p> <p>(4) Une obligation de transporter n'existe pour les concessionnaires que dans la mesure prévue par les conditions de la concession. Les concessionnaires doivent soumettre à l'office fédéral de l'air les données techniques et économiques nécessaires à l'exercice de la surveillance, ainsi que leurs horaires et tarifs, pour approbation (art. 30 LNA) ;</p> <p>(5) La Confédération a le droit d'acquérir contre indemnité, à des conditions qui doivent être prévues dans la concession, toute entreprise suisse de transports aériens au bénéfice d'une concession. En cas de désaccord sur le montant de l'indemnité, le Tribunal fédéral décide en instance unique (art. 31 LNA) ;</p> <p>(6) Le transfert d'une concession à un tiers est soumis à l'approbation du département des postes et des chemins de fer; il n'est valable juridiquement qu'après cette approbation. Il en est de même pour le transfert de certains droits et obligations du concessionnaire. Le concessionnaire demeure responsable de l'accomplissement des obligations découlant de la concession. Avant de donner son approbation, le département des postes et des chemins de fer consulte les gouvernements cantonaux intéressés (art. 32 LNA) ;</p> <p>(7) Le transport professionnel de personnes et de biens par aéronef entre deux points du territoire suisse est en principe réservé aux entreprises suisses (art. 34 LNA) Pour les entreprises étrangères, une exception peut être admise à la condition que l'État étranger accorde la réciprocité (art. 35 LNA) ;</p> <p>(8) Une concession peut être retirée en tout temps sans indemnité en cas d'infraction grave ou répétée aux obligations du concessionnaire (art. 93 LNA).</p>
<p>Concession d'exploitation selon :</p> <p>Loi du 21</p>	Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires (<u>ouvertes à la</u>	Département des postes et des chemins de fer.	<p>Dès 1948, l'instrument de la concession est formellement adopté dans un texte juridique propre au secteur aérien (LNA), qui précise pour les propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires qui reprend la majeure partie de du contenu de l'Arrêté du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse :</p> <p>(1) Des aérodomes ouverts à la navigation publique ne peuvent être créés et exploités qu'en vertu d'une concession, qui est octroyée par le département des postes et des chemins de fer (art. 37 LNA). Le concessionnaire a l'obligation</p>

décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.	<u>navigation publique</u> .		<p>de tenir l'aéroport à la disposition des usagers.</p> <p>(2) Dans la mesure où les intérêts militaires le permettent, les aérodromes qui appartiennent à la Confédération sont également ouverts à l'aviation civile (art. 38 LNA).</p> <p>(3) Les taxes d'aérodrome sont soumises à l'approbation de l'office fédéral de l'air (art. 39 LNA) ;</p> <p>(4) La Confédération et les bénéficiaires d'une concession d'aérodrome ont le droit d'user gratuitement des propriétés publiques ou privées pour des installations du service de sécurité à la condition de ne pas gêner l'usage normal de ces biens-fonds, de ces bâtiments ou de ces installations (art. 42 LNA) ;</p> <p>(5) L'exploitant d'un aérodrome supporte les frais de création, d'exploitation et d'entretien de l'aérodrome. Sont en outre à sa charge en tant qu'il y a relation avec l'usage de l'aérodrome par des aéronefs: a) Les frais des installations pour le service de sécurité et de leur usage ; b) Les frais de la suppression d'obstacles au vol ou de leur adaptation ; c) Les indemnités pour des restrictions apportées au droit de bâtir en vue de faciliter l'usage de l'aérodrome (art. 45 LNA). Les autres frais du service de sécurité et de la suppression ou de l'adaptation des obstacles au vol sont à la charge de la Confédération (art. 48 LNA) ;</p> <p>(6) Pour la création et l'exploitation d'aérodromes, le Conseil fédéral peut exercer le droit d'expropriation conformément à la législation fédérale sur l'expropriation ou le conférer à des tiers (art. 50 LNA) ;</p> <p>(7) Une concession peut être retirée en tout temps sans indemnité en cas d'infraction grave ou répétée aux obligations du concessionnaire (art. 93 LNA).</p>
<p>Autorisation d'exploitation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.</p>	Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires (<u>non ouvertes à la navigation publique</u>).	Office fédéral de l'air.	<p>Dès 1948, l'instrument de l'autorisation est formellement adopté dans un texte juridique propre au secteur aérien (LNA), qui précise pour les propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires non ouverts au public :</p> <p>(1) Pour la création et l'exploitation de tous les aérodromes non ouverts à la navigation publique, une autorisation de l'office fédéral de l'air est nécessaire. Les gouvernements des cantons intéressés seront entendus avant l'octroi de la concession ou la délivrance de l'autorisation (art. 37 LNA). Il n'existe aucune obligation d'admettre des usagers.</p> <p>(2) Si l'office fédéral de l'air considère une zone de sécurité comme nécessaire, il doit être pourvu à sa création par l'achat de terrains et la constitution de servitudes dans les formes du droit privé. L'autorisation d'exploiter l'aérodrome doit être refusée s'il n'est pas possible d'aboutir de cette façon à une solution qui soit entièrement satisfaisante du point de vue de la sécurité aérienne (art. 44 LNA).</p> <p>(3) Pour la création et l'exploitation d'aérodromes, le Conseil fédéral peut exercer le droit d'expropriation conformément à la législation fédérale sur l'expropriation ou le conférer à des tiers (art. 50 LNA) ;</p> <p>(4) En cas de violation des dispositions de la LNA ou des ordonnances et autres prescriptions édictées pour son</p>

			application par les autorités compétentes ou des dispositions des accords sur la navigation aérienne, l'office fédéral de l'air peut, indépendamment de l'introduction et du résultat de toute procédure pénale, prononcer le retrait temporaire ou définitif d'autorisations (art. 92 LNA).
Concession radioélectrique selon : Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA) , RS 748.0.	Services de la navigation aérienne (infrastructure).	Administration des postes, télégraphes et téléphones.	Dès 1948, l'instrument de la concession est formellement adopté dans un texte juridique propre au secteur aérien (LNA), qui précise pour les exploitants des services de la navigation aérienne que : Des stations radioélectriques ne peuvent être créées et exploitées sans une concession de l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Les stations radioélectriques ne peuvent être employées que par des personnes auxquelles l'administration des postes, télégraphes et téléphones a délivré un brevet d'aptitude en vertu des prescriptions légales (art. 104 LNA).
Contrat de mandat selon : Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.	Services de la navigation aérienne (infrastructure) = Radio-Suisse SA.	Département des postes et des chemins de fer, Office fédéral de l'air.	(1) Les conditions de la concession contraignent les propriétaires et/ou exploitants des l'aérodromes à prendre en charge le fonctionnement du service local de la sécurité aérienne (service radiogoniométrique, facilités d'atterrissage). La Confédération doit prendre à sa charge la sécurité de l'ensemble du trafic aéronautique en Suisse en dehors de ces périmètres (art. 45 et 48). (2) Les mesures radiotechniques de sécurité aérienne en dehors du périmètre des aérodromes sont assurées par une entreprise privée : Radio-Suisse SA. L'Office de l'aéronautique coordonne et surveille tout le service de la sécurité aérienne, local et national, et veille à ce qu'il s'insère correctement dans le cadre de l'organisation internationale de sécurité (art. 48 LNA). (3) Le Conseil fédéral peut exercer le droit d'expropriation conformément à la législation fédérale sur l'expropriation ou le conférer à des tiers pour des installations du service de sécurité (art. 50 LNA).

Type d'instrument	Groupes cibles	Instance de délivrance	Caractéristiques
Période 4 : 1966 - 1998			
Concession générale du droit d'exploiter selon : Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.	Opérateur aérien national Swissair.	Département des transports des communications et de l'énergie (DFTCE), Office fédéral de l'air.	<p>(1) Le réseau interne, continental et intercontinental qui est déclaré être d'intérêt général par le Département est exploité par une société suisse de transports aériens, de caractère mixte, à laquelle la Confédération participe financièrement. Les cantons et les communes peuvent également participer à cette entreprise. Les statuts de la société sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 103 LNA). La précision du caractère mixte de l'opérateur permet d'éviter de mettre au concours la concession générale, car seule Swissair répond à cette caractéristique à l'époque.</p> <p>(2) Les droits et les obligations de Swissair ont été inscrits pour la première fois dans une concession datée du 19 décembre 1966. Prolongée en 1993, la concession est valable jusqu'en 2008. L'opérateur doit notamment veiller à une « desserte équilibrée » de l'ensemble des régions de Suisse.</p> <p>(3) La concession doit contenir des dispositions sur sa durée, le siège de l'entreprise et l'obligation d'établir, un horaire, d'édicter un tarif, d'assurer l'exploitation et de transporter. La concession générale du droit d'exploiter doit en outre contenir des dispositions sur la prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise concessionnaire, la constitution de réserves et les conditions d'une acquisition par la Confédération (art. 29 LNA).</p> <p>(4) Les concessionnaires doivent soumettre à l'Office fédéral de l'air pour approbation, les données techniques et économiques nécessaires à l'exercice de la surveillance, ainsi que leurs horaires et tarifs (art. 30 LNA).</p> <p>(5) La Confédération a le droit d'acquérir une entreprise suisse bénéficiant d'une concession générale du droit d'exploiter, aux conditions prévues dans la concession. En cas de désaccord sur le montant de l'indemnité, le Tribunal fédéral statue (art. 31 LNA).</p>
Concession particulière pour l'exploitation d'une ligne déterminée selon : Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.	Opérateurs aériens (hors Swissair).	Département des transports des communications et de l'énergie (DFTCE), Office fédéral de l'air.	<p>(1) Ce type de concession ne concerne que les lignes n'étant pas désignées par le Département comme relevant de l'« intérêt général » et exploitées par Swissair ;</p> <p>(2) La concession est octroyée par le Département des transports et communications et de l'énergie (art. 28 LNA).</p> <p>(3) Les gouvernements des cantons intéressés et les entreprises publiques de transport dont les intérêts sont touchés (dont Swissair) doivent être consultés avant qu'une décision soit prise sur une demande de concession (art. 28 LNA).</p>

			<p>(4) La concession doit contenir des dispositions sur sa durée, le siège de l'entreprise et l'obligation d'établir, un horaire, d'édicter un tarif, d'assurer l'exploitation et de transporter (art. 29 LNA).</p> <p>(5) Les concessionnaires doivent soumettre à l'Office fédéral de l'air pour approbation, les données techniques et économiques nécessaires à l'exercice de la surveillance, ainsi que leurs horaires et tarifs (art. 30 LNA).</p>
<p>Concession d'exploitation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.</p> <p>Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.</p>	<p>Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires (<u>ouvertes à la navigation publique</u>)</p>	<p>Département des transports des communications et de l'énergie (DFTCE).</p>	<p>(1) La concession d'exploitation confère le droit d'exploiter un aéroport à titre commercial; elle confère en particulier le droit de prélever des taxes. Le concessionnaire a l'obligation de rendre l'aéroport accessible à tous les aéronefs du trafic intérieur et du trafic international, sous réserve des restrictions édictées dans le règlement d'exploitation, et de mettre à la disposition des usagers une infrastructure répondant aux impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle. L'organisation de l'exploitation et de l'infrastructure ne fait pas l'objet de la concession d'exploitation (art. 10 OSIA) ;</p> <p>(2) L'autorité peut refuser d'octroyer la concession en particulier lorsque le financement de l'installation et de l'exploitation de l'aéroport semble manifestement compromis (art. 12 OSIA) ;</p> <p>(3) Le transfert de la concession à un tiers ou le renouvellement doit faire l'objet d'une nouvelle demande auprès de l'Office, au même titre qu'une nouvelle demande de concession (art. 14 OSIA) ;</p> <p>(4) Le département retire la concession sans verser d'indemnité lorsque: a) les conditions d'une utilisation sûre ne sont plus remplies; b) le concessionnaire ne veut plus assumer certaines de ses obligations ou a violé ces dernières de façon grave et répétée. Lorsque la concession est retirée, le Département ordonne les mesures nécessaires à la poursuite de l'exploitation de l'aéroport (art. 16 OSIA) ;</p> <p>(5) L'office fédéral de l'air surveille les tarifs des aérodromes publics pour autant qu'ils s'appliquent aux installations utilisées pour le trafic aérien (mais n'a plus besoin de les approuver formellement (art. 39 LNA)) ;</p> <p>(6) Lors de la formation des tarifs, l'exploitant de l'aérodrome tient aussi compte des différents degrés des émissions de bruit et de substances nocives des aéronefs (art. 39 LNA) ;</p> <p>(7) La concession est octroyée pour une durée de 50 ans pour les aéroports nationaux, 30 ans pour les aéroports régionaux (art. 13 OSIA).</p>
<p>Autorisation d'exploitation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre</p>	<p>Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires (<u>non</u></p>	<p>Office fédéral de l'air.</p>	<p>(1) Par rapport à l'ancienne mouture, une nouvelle règle prévoit une obligation limitée d'admettre des usagers. Ainsi, l'octroi d'une autorisation d'exploitation peut être lié à l'obligation pour son titulaire d'admettre l'atterrissage et le décollage de certains autres aéronefs dans la mesure où ces mouvements sont d'intérêt public (art 20 OSIA).</p>

1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0. Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.	<u>ouvertes à la navigation publique</u> .		(2) La durée de l'autorisation d'exploitation est illimitée. L'Office peut la retirer sans verser d'indemnité lorsque : a) les conditions d'une utilisation sûre ne sont plus remplies; b) l'exploitant a violé ses obligations de façon grave et répétée ; c) l'exploitation n'est plus compatible avec les exigences de la protection de l'environnement ; d) l'exploitant ne dispose plus d'un chef d'aérodrome dont la nomination est approuvée par l'Office (art 22 OSIA).
Mandat de prestation selon : Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0. Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA), RS 748.132.1.	Services de la navigation aérienne (infrastructure) = Swisscontrol SA.	Conseil fédéral, Département des transports des communications et de l'énergie (DFTCE).	(1) Le Conseil fédéral organise le service de la navigation aérienne (art. 40 LNA). (2) Il peut en confier le service civil, en partie ou en tout, à une société anonyme d'économie mixte sans but lucratif (société) dont la majorité du capital appartient à la Confédération et dont les statuts requièrent l'approbation du Conseil fédéral (Swisscontrol SA) (art. 40 LNA). (3) La société est exemptée de toute imposition fédérale, cantonale et communale (art. 40 LNA). (4) L'exploitant d'un aérodrome peut assurer le service local de la navigation aérienne avec l'autorisation de l'office, lequel peut aussi l'y contraindre si la sécurité de l'aviation l'exige (art. 40 LNA). (5) L'activité des services de la navigation aérienne n'est pas limitée aux frontières nationales (art. 40 LNA). (6) La construction d'une installation de la navigation aérienne de même que toute modification importante de l'installation est soumise à une autorisation du Département (art. 40a LNA). (7) La Confédération et la société ont le droit d'user gratuitement de la propriété publique ou privée pour y placer des installations de navigation aérienne à condition de ne pas gêner l'usage normal des biens-fonds, des bâtiments ou des ouvrages; tout dommage causé par la construction ou l'entretien de l'installation doit être réparé (art. 40b LNA). (8) La Confédération et la société perçoivent des émoluments pour couvrir leurs dépenses de navigation aérienne. En matière de navigation aérienne, le territoire suisse est considéré comme une entité et les émoluments y sont fixés selon les mêmes principes. Le tarif des émoluments perçus par la société est soumis à l'approbation du Département (art. 48 LNA).

Type d'instrument	Groupes cibles	Instance de délivrance	Caractéristiques
Période 5 : 1998 - 2002			
Autorisation d'exploitation et concession de route : Loi du 21 décembre 1948 l'aviation (LA) (ancienne LNA), RS 748.0. Ordonnance sur l'aviation (OSAv), RS 748.01.	Opérateurs aériens.	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).	<p>L'article 103 de la LA, base légale de la concession générale du droit d'exploiter attribuée à Swissair est abrogé en 1998 avec l'accord de l'opérateur, sous conditions que ses droits acquis soient pris en compte par des dispositions transitoires. La LA est modifiée comme suit en vue de l'adapter à l'ouverture à la concurrence que cette nouvelle mouture suppose :</p> <p>(1) Les entreprises sises en Suisse qui transportent des personnes ou des marchandises par aéronef à des fins commerciales doivent être titulaires d'une <u>autorisation d'exploitation</u> de l'office. Le trafic de lignes doit être l'objet d'une concession alors que le trafic hors des lignes n'exige qu'une autorisation. La signification de cette différenciation consiste surtout dans le fait que, pour autant que toutes les conditions définies dans la loi et l'ordonnance sont remplies, il existe un droit à l'octroi d'une autorisation. En revanche, il n'y a aucun droit à l'attribution d'une concession.</p> <p>(2) Le Conseil fédéral décide dans quelle mesure ces entreprises doivent appartenir à des Suisses et être contrôlées par des Suisses. L'autorisation est délivrée si, pour le genre d'exploitation prévu, l'entreprise remplit les conditions suivantes: a) disposer des aéronefs nécessaires, inscrits dans le registre matricule suisse, ainsi que des droits d'usage nécessaires sur l'aérodrome suisse prévu comme base pour l'exploitation des vols; b) disposer des qualifications professionnelles et d'une organisation garantissant la sécurité et une exploitation aussi écologique que possible des aéronefs; c) avoir la capacité économique nécessaire et présenter une gestion financière et une comptabilité fiables; d) être suffisamment assurée; e) utiliser des aéronefs conformes aux normes techniques actuelles ainsi qu'aux normes internationales minimales convenues en matière de protection contre le bruit et d'émission de substances nocives (art. 27 LA).</p> <p>(4) L'autorisation est délivrée pour une durée de cinq ans au plus et peut être renouvelée sur demande (art. 101 OSAv). L'OFAC peut retirer l'autorisation: a) si les conditions régissant l'octroi ne sont plus remplies; b) si des prescriptions sont violées de façon grave ou répétée; ou c) si des obligations ne sont pas remplies (art. 102 OSAv).</p> <p>(5) Les entreprises sises en Suisse qui transportent régulièrement des personnes ou des marchandises sur des lignes aériennes doivent être titulaires d'une <u>concession de route</u>. La concession est octroyée uniquement aux entreprises déjà titulaires de l'autorisation d'exploitation prévue à l'article 27 LA (art. 28 LA)</p> <p>(6) Pour l'octroi d'une concession, le département examine notamment si les vols sont d'intérêt public et tient compte de la desserte des aéroports nationaux (art. 28 LA). La notion d'« intérêt public » tient</p>

			<p>compte des critères suivants : a) preuve que l'entreprise est capable d'assurer les services concédés pendant au moins deux périodes d'horaire ; b) service au public (qualité du produit, prix, aéronefs, capacités, etc.) ; c) concurrence existante sur les marchés choisis par l'entreprise ; d) desserte des aéroports suisses ; e) usage judicieux du point de vue économique des droits et des capacités existants ; f) date de l'ouverture des services à l'exploitation ; g) prise en compte des conditions écologiques (aéronefs silencieux, peu polluants) ; h) en cas de renouvellement, prise en compte des prestations fournies par le titulaire actuel en vue de développer le marché (art. 111 OSAv).</p> <p>(7) La concession peut être délivrée pour l'exploitation d'une ou de plusieurs lignes. La concession est délivrée pour une durée de huit ans au plus. Elle peut être renouvelée sur demande. La décision portant sur le renouvellement est rendue au plus tard deux ans avant l'échéance de la concession. (art. 116 OSAv). L'OFAC peut en tout temps retirer la concession sans indemnité si l'entreprise concessionnaire viole ses obligations de façon grave ou répétée (art. 93 LA). Il peut en outre retirer la concession sans indemnité si les conditions requises pour l'octroi ne sont plus remplies (art. 112 OSAv), c'est-à-dire si une entreprise commet des infractions, fait faillite, ou viole gravement les dispositions de la législation aéronautique.</p> <p>(3) L'OFAC peut refuser d'octroyer la concession si la demande de transport peut être satisfaite d'une autre manière équivalente ou que les aéroports qu'il est prévu de desservir ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire pour les procédures d'approche aux instruments. Lorsque plusieurs demandes sont déposées pour la même ligne et que l'octroi de plusieurs concessions est exclu pour des raisons dûment motivées, l'OFAC prend sa décision en tenant compte des critères mentionnés au point 6 (art 115 OSAv).</p> <p>(8) Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles l'entreprise concessionnaire peut, à titre exceptionnel, faire effectuer des vols par d'autres entreprises de transports aériens. L'entreprise concessionnaire demeure responsable envers la Confédération de l'accomplissement des obligations découlant de la concession (art. 28 LA).</p> <p>(9) Le Conseil fédéral règle en particulier la procédure d'octroi de la concession et spécifie la teneur et l'étendue des obligations en matière d'horaire, d'exploitation, de transports et de tarifs (art. 28 LA).</p> <p>(10) Les gouvernements des cantons concernés et les entreprises publiques de transport dont les intérêts sont touchés doivent être consultés avant qu'une décision soit prise sur une demande de concession (art 28 LA).</p> <p>(11) Les dispositions ci-dessus s'appliquent par analogie aux opérateurs aériens étrangers, pour autant que le droit international soit respecté et que la Suisse bénéficie de la réciprocité. Pour la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, la Confédération veille à l'emploi des « multiples désignations » (art. 29 et 30 LA).</p>
--	--	--	--

			(12) En tant que dispositions transitoires, le législateur prévoit en échange de l'abrogation de la concession générale et exclusive attribuée à Swissair que : a) Les autorisations d'exploitation délivrées selon le droit en vigueur demeurent valables jusqu'à leur échéance. Elles ne peuvent plus être modifiées ni renouvelées ; b) Les droits découlant de concessions existantes restent acquis pour autant qu'ils soient effectivement exercés au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification. Ils sont repris dans les concessions de routes. L'atteinte à ces droits par des traités internationaux ultérieurs – e.g Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE - ne donnera droit à aucun dédommagement par la Confédération. Les droits concédés existants peuvent être retirés ou limités, sous réserve d'un éventuel dédommagement (ch. II, Dispositions transitoires, LA).
Concession d'exploitation selon : Loi du 21 décembre 1948 l'aviation (LA) (ancienne LNA), RS 748.0. Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.	Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires <u>(ouvertes à la navigation publique)</u> .	Département des transports des communications et de l'énergie (DFTCE).	Pas de modifications majeures identifiées par rapport à la période précédente à l'exception de la nécessité pour les concessionnaires, lors du renouvellement de leur concession, de se conformer à l'instrument de planification du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) (art. 10 et 12 OSIA). Le PSIA fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Il définit en particulier, pour chaque installation aéronautique servant à l'exploitation civile d'aéronefs, le but, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement ainsi que les conditions opérationnelles générales. Il décrit en outre les effets sur l'aménagement du territoire et l'environnement (art. 3 OSIA).
Autorisation d'exploitation selon : Loi du 21 décembre 1948 l'aviation (LA) (ancienne LNA), RS 748.0. Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.	Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires <u>(non ouvertes à la navigation publique)</u> .	Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).	Pas de modifications majeures identifiées par rapport à la période précédente à l'exception de la nécessité pour les concessionnaires, lors du renouvellement de leur concession, de se conformer à l'instrument de planification du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) (art. 17 et 19 OSIA). Le PSIA fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Il définit en particulier, pour chaque installation aéronautique servant à l'exploitation civile d'aéronefs, le but, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement ainsi que les conditions opérationnelles générales. Il décrit en outre les effets sur l'aménagement du territoire et l'environnement (art. 3 OSIA).

<p>Mandat de prestation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.</p> <p>Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA), RS 748.132.1.</p>	<p>Services de la navigation aérienne (infrastructure) = Skyguide SA.</p>	<p>Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).</p>	<p>(1) Les services de la navigation aérienne sont confiés à «Skyguide Société Anonyme Suisse pour les Services de la Navigation Aérienne civils et militaires» (Skyguide), qui est l'autorité ATS, au sens des annexes 2 et 11 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (OACI, annexes 2 et 11). Le DETEC peut aussi assigner d'autres tâches à Skyguide. Sous sa propre responsabilité, Skyguide peut confier à des tiers l'accomplissement de tâches isolées (art. 2 OSNA).</p> <p>(2) Après avoir entendu Skyguide, le Conseil fédéral fixe pour trois ans les objectifs stratégiques en matière de sécurité, d'efficacité et de rentabilité. Chaque année, se fondant sur les indicateurs convenus, le DETEC et le DDPS examinent si les objectifs sont respectés (art. 6 OSNA).</p> <p>(3) Skyguide finance ses dépenses notamment au moyen: a) des redevances qu'elle perçoit ; b) des indemnités prévues par les conventions internationales ; c) des indemnités de la Confédération pour des vols qui sont exemptés des redevances de navigation aérienne de route; c bis) des indemnités de la Confédération pour les vols militaires ; d) des recettes provenant d'autres prestations ; e) des revenus de son patrimoine. L'Office, MétéoSuisse, le commandement et les autres fournisseurs de services facturent à Skyguide leurs prestations dans le domaine de la navigation aérienne. Skyguide porte ces dépenses au compte de la navigation aérienne suisse. (art. 9 OSNA).</p> <p>(4) Skyguide fixe les redevances de navigation aérienne, qui comprennent les redevances d'approche et les redevances de route. Lorsque Skyguide a l'intention de modifier les redevances, elle en informe à temps l'office et le commandement et elle procède à l'audition des organes concernés. La demande motivée doit être remise à l'office, à l'intention du DETEC, au plus tard deux mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles redevances. Le DETEC approuve les redevances de navigation aérienne avant leur entrée en vigueur. Ce faisant, il applique par analogie les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (art. 12 OSNA).</p> <p>(5) D'entente avec le commandement des Forces aériennes, et après avoir entendu Skyguide, l'Office peut contraindre cette dernière à fournir, à titre temporaire et dans des cas particuliers, d'autres prestations relevant de la navigation aérienne; ce faisant, il désigne le débiteur des coûts (art. 2 OSNA).</p> <p>(6) L'Office peut confier certains services destinés à des aéroports suisses proches de la frontière à des organes étrangers de la navigation aérienne (art. 2 OSNA).</p> <p>(7) Dans le cadre des prescriptions nationales et internationales, les fournisseurs de prestations et la clientèle conviennent ensemble des modalités concernant les services à fournir; l'Office et le commandement sont invités à participer aux négociations. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, l'Office décide en accord avec le commandement et après avoir entendu les participants (art. 2 OSNA).</p>
--	---	---	---

			<p>(8) La conduite tactique des missions militaires incombe au commandement, qui délègue à Skyguide la charge de les accomplir (art. 2 OSNA).</p> <p>(9) Le commandement et Skyguide règlent d'un commun accord les questions concernant les rapports de propriété des installations et des bâtiments nécessaires pour effectuer des tâches en relation avec les vols militaires (art. 2 OSNA).</p> <p>(10) Skyguide mène les négociations et conclut les contrats qui relèvent de sa sphère de compétence opérationnelle, technique et commerciale (art. 2 OSNA).</p>
--	--	--	--

Type d'instrument	Groupes cibles	Instance de délivrance	Caractéristiques
Période 6 : 2002 - 2009			
Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68 (Accord d'intégration CH-UE).	Opérateurs aériens.	Union européenne, Conseil fédéral, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).	<p>L'accord d'intégration entre la Suisse et l'Union européenne unifie et libéralise les règles d'accès aux marchés des États contractants pour les opérateurs aériens commerciaux originaires de ces pays. Il se substitue aux accords bilatéraux conclus antérieurement entre la Suisse et les États communautaires. Les opérateurs aériens suisses sont ainsi considérés au même titre que les opérateurs de l'UE et inversement. Formellement, la Suisse intègre la législation de l'UE dans sa propre législation.</p> <p>(1) <u>Accès au marché</u> : établit le principe d'une liberté d'accès des opérateurs aériens communautaires et suisses qui bénéficient du droit de transporter des passagers et des marchandises sur l'ensemble des liaisons intra-communautaires (y compris Suisse), sans restriction de fréquence ni de capacité, selon le principe de la multidésignation. Le règlement établit le principe général d'accès non discriminatoire aux infrastructures, notamment aéroportuaires, avec cependant des possibilités d'en limiter l'accès ou de supprimer des droits de trafic en cas de saturation ou de problèmes environnementaux (Règlement no. 2408/92).</p> <p>(2) <u>Obligations de service public</u> : permet à un État membre d'imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur son territoire, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial (Règlement no. 2408/92).</p> <p>(3) <u>Licences d'exploitation des transporteurs aériens</u> : en vue de l'obtention d'une licence, l'opérateur doit : a) être domicilié dans un État membre ou en Suisse ; b) son activité principale doit consister en du transport aérien, éventuellement en combinaison avec une autre activité commerciale comportant l'exploitation d'aéronefs ou la réparation et l'entretien d'aéronefs ; c) l'entreprise doit être détenue de manière continue soit directement, soit par participation majoritaire, par des États membres ou Suisse et/ou des ressortissants d'États membre ou de Suisse. En termes financiers toute entreprise de transport aérien demandant une licence d'exploitation pour la première fois doit pouvoir démontrer de manière suffisamment convaincante aux autorités compétentes de l'État membre qui délivre les licences qu'il sera à même : a) de faire face, à tout moment, pendant une période de vingt-quatre mois à compter du début de l'exploitation, à ses obligations actuelles et potentielles, évaluées sur la base d'hypothèses réalistes et b) d'assumer, pendant une période de trois mois à compter du début de l'exploitation, les frais fixes et les dépenses d'exploitation découlant de ses activités conformément au plan d'entreprise et évalués sur la base d'hypothèses réalistes, sans avoir recours aux recettes tirées</p>

			<p>de ses activités (Règlement no. 2407/92).</p> <p>(4) <u>Tarifs de transport aérien</u> : le principe général adopté est que les tarifs sont fixés par les transporteurs (liberté tarifaire) et considérés comme approuvés par les États membres pour autant que ces derniers ne les contestent pas (Règlement 2409/92).</p> <p>(5) <u>Règles de concurrence</u> : règles de la concurrence définies à l'art 82 TCE interdisent, pour le secteur du transport aérien aussi, l'abus de position dominante au sein du marché commun. La Commission européenne est l'instance de contrôle et de sanction en ce qui concerne les liaisons entre la Suisse et l'UE. Les aides d'État aux opérateurs sont interdites. D'autre part, un coordinateur indépendant est en charge l'attribution des « slots » sur les aéroports nationaux (Règlement 95/93).</p> <p>(6) <u>Droits des passagers</u> : ces règles fixent les responsabilités – illimitées, sauf en cas de faute du passager – des transporteurs à l'égard de leurs passagers et des marchandises transportées, de même qu'elles déterminent les exigences en matière d'assurance que doivent respecter les opérateurs aériens communautaires. Enfin, ils fixent le principe d'applicabilité de ces règlements y compris pour les vols à l'intérieur d'un même pays de l'Union (Règlement 889/2002). Le Règlement no. 261/2004 règle les modalités d'indemnisation des passagers en cas des refus d'embarquement contre leur volonté des passagers et l'annulation ou le retard d'un vol, et le retard d'un vol.</p>
<p>Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68 (Accord d'intégration CH-UE).</p>	<p>Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires <u>(ouvertes à la navigation publique)</u>.</p>	<p>Union européenne, Conseil fédéral, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).</p>	<p>La législation européenne impose la stricte séparation comptable des activités de gestionnaire d'aéroport, d'utilisateur (intermédiaire), et d'entreprise de service d'assistance en escale (art.4 al. 1). Les États membres ont la possibilité de limiter le nombre d'entreprise actives dans les activités d'assistance « bagages », assistance « opérations en piste », assistance « carburant et huile », assistance « fret et poste », pour autant qu'il y ait au moins deux opérateurs de services aéroportuaires pour chaque catégorie (art. 6 al. 2). L'un des deux ne peut être contrôlé directement ou indirectement ni par l'entité gestionnaire de l'aéroport, ni par un usager ayant transporté plus de 25 % des passagers ou du fret enregistrés dans l'aéroport au cours de l'année précédant celle où s'opère la sélection de ces prestataires, ni par une entité contrôlant ou étant contrôlée directement ou indirectement par cette entité gestionnaire ou par un tel usager (Directive 96/67/CE).</p>

<p>Concession d'exploitation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 l'aviation (LA) (ancienne LNA), RS 748.0.</p> <p>Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.</p>	<p>Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires (<u>ouvertes à la navigation publique</u>).</p>	<p>Conseil fédéral, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).</p>	<p>Pas de modifications majeures identifiées par rapport à la période précédente.</p>
<p>Autorisation d'exploitation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 l'aviation (LA) (ancienne LNA), RS 748.0.</p> <p>Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.</p>	<p>Propriétaires et exploitants d'infrastructures aéroportuaires (<u>non ouvertes à la navigation publique</u>).</p>	<p>Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).</p>	<p>Pas de modifications majeures identifiées par rapport à la période précédente.</p>
<p>Mandat de prestation selon :</p> <p>Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA), RS 748.0.</p> <p>Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA), RS 748.132.1.</p>	<p>Services de la navigation aérienne (infrastructure) = Skyguide SA.</p>	<p>Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).</p>	<p>Pas de modifications majeures identifiées par rapport à la période précédente.</p>

4.8. Synthèse des fonctions de régulation/acteurs dans un régime non-libéralisé et libéralisé

Après avoir passé en revue l'ensemble des différentes étapes de développement du régime institutionnel du secteur aérien suisse, nous avons constitué un tableau comparatif, qui, sur la base de nos huit fonctions de régulation et des acteurs de notre configuration, nous permet de récapituler, de manière synthétique, les principaux changements entre les deux grandes phases principales que sont l'« avant-libéralisation » (phases 1 à 4, soit 1899-1998) et l'« après-libéralisation » (phases 5 et 6, soit 1998-2009). Le lecteur constatera que les membres de la configuration d'acteurs que sont les *opérateurs alternatifs* et les *usagers finaux* ne sont pas mentionnés dans le tableau. Cela vient du constat empirique que ces deux groupes d'acteurs ne sont pas à la source des différentes fonctions de régulation que nous avons définies.

Une discussion et une analyse des résultats issus de notre screening historique du régime institutionnel du secteur aérien en Suisse sera réalisée dans la partie conclusive (chapitre 5) qui suit le tableau.

4.8.1. Tableau de synthèse des fonctions de régulation/acteurs avant libéralisation (1899-1998)¹⁷¹

	PROPRIÉTAIRES DU RÉSEAU	GESTIONNAIRES DU RÉSEAU	OPÉRATEURS DE TRANSPORT	RÉGULATEURS INDÉPENDANTS	INSTANCES D'ARBITRAGE (TAF, TF, COUR EUROPÉENNE)	ÉTAT (POUVOIR EXÉCUTIF, LÉGISLATIF ET ADMINISTRATIF)
<p>FONCTION DE RÉGULATION 1</p> <p>(GESTION PHYSIQUE ET DÉFINITION DES CONDITIONS D'EXPLOITATION DU RÉSEAU - INFRASTRUCTURE ET INFOSTRUCTURE)</p>	<p>Infrastructure</p> <p>- La Confédération est souveraine sur son espace aérien.</p> <p>- Le canton de Genève est propriétaire de l'Établissement public autonome de l'Aéroport international de Genève (1994), des terrains et des bâtiments. Dès 1994 l'aéroport ne reçoit plus de crédits de l'État de Genève et il assume lui-même le financement de ses investissements, que ce soit par ses ressources propres ou par l'emprunt.</p> <p>- Le canton et la ville de Zurich sont propriétaires de 83% de la société immobilière de l'aéroport de Zurich (FIG) (i.e. terrains et bâtiments). Les 17% restant étant propriété d'investisseurs privés.</p> <p>L'aéroport de Berne est la seule infrastructure de ce type privée appartenant à des investisseurs privés.</p> <p>- La Confédération et la République française sont copropriétaires de l'Établissement public franco-suisse de l'EuroAirport Bâle-Mulhouse.</p>	<p>- Radio-Suisse SA est en charge entre 1931 et 1987 des services de radiocommunication maritime et du contrôle aérien. Dès 1988 cette ancienne structure est abandonnée et une nouvelle société, Swisscontrol SA, est dès lors chargée d'organiser et d'assurer les services du contrôle aérien civil dans l'espace aérien suisse et dans les zones étrangères qui lui sont déléguées (i.e. gestion des mouvements sur le réseau – décollage, atterrissage, transit). Dès 1996, les coûts des services de Swisscontrol SA n'étant plus pris en charge par la Confédération et les aéroports, la société doit autofinancer ses activités au travers des redevances versées par les bénéficiaires de ses prestations (i.e. opérateurs).</p> <p>- Un gestionnaire du trafic aérien militaire (unités militaires sous contrôle des Forces aériennes) coordonne ce type de trafic en parallèle aux services de la navigation civile, deux tiers de l'espace aérien helvétique sont alors consacrés au trafic militaire.</p> <p>- Eurocontrol (organisation intergouvernementale) harmonise et</p>	<p>- L'International Air Transport Association (IATA), organisation faitière des principaux opérateurs internationaux, définit des règles d'exploitation et de sécurité en vue de standardiser les pratiques du secteur (nomenclature des aéroports, règles de gestion du fret, audits de sécurité, etc.).</p> <p>- L'opérateur national en situation de monopole (i.e. Swissair) dispose d'une capacité de pression sur les propriétaires du réseau et sur l'OFAC en vue d'adapter certaines régulations et infrastructures à ses besoins spécifiques.</p>	<p>- La Commission fédérale de la navigation aérienne, créée en 1950, est un organe purement consultatif sur les questions de législation et de réglementation, de politique aéronautique, de développement des aérodromes et des services de la sécurité aérienne et des subventions. Il constitue le seul organe embryonnaire s'approchant d'un régulateur indépendant du secteur.</p>		<p>- L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est l'autorité de surveillance de l'aviation civile. Il définit en particulier des règles d'exploitation et de contrôle et accorde des autorisations d'exploitation sur l'infrastructure et l'infostructure. Depuis 1994, l'Office fédéral des exploitations des forces aériennes (OFEFA) doit approuver le règlement d'exploitation des aéroports militaires utilisés pour des usages civils.</p> <p>- L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) définit des normes de sécurité et d'exploitation de l'infrastructure et l'infostructure qui sont adoptée par le pouvoir administratif ou par le législateur fédéral.</p> <p>- La Confédération subventionne le développement des plateformes aéroportuaires de Zurich, Genève et Bâle-Mulhouse.</p> <p>- Le législateur fédéral décide que certains opérateurs alternatifs (i.e. exploitants de surfaces commerciales) dans les aéroports nationaux bénéficient du statut de zone-franche de ces infrastructures pour la vente de produits francs de taxes (TVA, impôts sur le tabac et l'alcool) au départ de la Suisse (réservé aux aérodromes douaniers de Berne-Belp, Genève-</p>

¹⁷¹ Les *opérateurs alternatifs* et les *usagers finaux* ne sont pas mentionnés dans le tableau car ils ne sont pas à la source des différentes fonctions de régulation que nous avons définies.

<p>FONCTION DE RÉGULATION 2</p> <p>(DÉFINITION DES CONDITIONS D'ACCÈS AU RÉSEAU)</p>	<p>- Les propriétaires/ exploitants des aéroports supportent les coûts de construction, d'amortissement, d'entretien et d'exploitation des infrastructures, sans en être nécessairement propriétaire (e.g. aéroport de Genève).</p> <p>Infostructure</p> <p>- Radio Suisse SA, puis Swisscontrol SA, sont propriétaires des services de la navigation aérienne et en assument les coûts de construction et d'entretien.</p> <p>- La Confédération est propriétaire de 99,85% du capital-actions de Swisscontrol SA, qui devient indépendante financièrement dès 1996 tout en restant propriété de la Confédération.</p> <p>- Les propriétaires/ exploitants des aéroports assument les coûts de construction et d'exploitation des services de la navigation aérienne dans un périmètre entourant leur infrastructure.</p> <p>- La Confédération assume les coûts de construction et d'exploitation des services de la navigation aérienne en dehors des périmètres des aéroports. jusqu'en 1996.</p>	<p>coordonne depuis 1963 (adhésion de la Suisse en 1992) la sécurité et l'exploitation de l'infrastructure sur le continent européen.</p>				<p>Cointrin, Lugano-Agno et Zurich-Kloten; Bâle-Mulhouse est soumis au droit français).</p>
	<p>- La Confédération, en tant que propriétaire de l'espace aérien, détermine l'étendue des droits de trafic – libertés de l'air - susceptible d'être accordé aux opérateurs suisses et étrangers.</p> <p>- L'aéroport de Zurich, en</p>	<p>- Eurocontrol assure, depuis 1995, la détermination et la gestion de la capacité des espaces aériens en termes d'absorption des flux de trafic (ATFCM), de même que la coordination et le calcul de la répartition des créneaux horaires (slots) pour ses pays membres en</p>	<p>- L'IATA est en charge de la coordination des horaires de ses compagnies membres au travers des conférences (IATA Schedules</p>		<p>La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rend en 1974 une décision par laquelle elle</p>	<p>- Le législateur fédéral formalise et ratifie les accords de droit de trafic conclus avec des États tiers au travers d'accords bilatéraux (Convention de Chicago).</p> <p>- L'OFAC est en charge du contrôle de la bonne application des modalités</p>

	<p>collaboration avec Swissair, assure l'attribution des créneaux horaires (slots) pour la Suisse, sous la supervision de l'OFAC.</p> <p>- Les propriétaires/ exploitant d'aéroports, au travers de leur règlement d'exploitation, concluent des contrats (e.g. bail) ou des licences d'exploitation avec les opérateurs alternatifs permettant à ces derniers d'exercer leur activité (e.g. services d'assistance en escale, commerces, services aux passagers, etc.) dans l'enceinte aéroportuaire.</p>	<p>Europe (CFMU). Ce service a pour but d'éviter la congestion des espaces aériens et leur utilisation la plus efficiente possible.</p>	<p>Conference) qu'elle organise et pendant lesquelles les opérateurs se répartissent les slots disponibles.</p> <p>- Swissair, en collaboration avec l'aéroport de Zurich, assure l'attribution des créneaux horaires (slots) pour la Suisse aux autres opérateurs aériens, sous la supervision de l'OFAC.</p>		<p>estime que l'universalité du Traité européen conduit à son application « à la totalité des activités économiques de la Communauté et que le transport aérien et le transport maritime étaient par conséquent tous deux couverts par le Traité. » (Bourqui 2006 : 46). Cette décision est rendue malgré l'exclusion du transport aérien et maritime spécifiquement mentionnée dans l'art. 80 dudit Traité.</p> <p>En 1985, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) dans son l'arrêt dit « Nouvelles Frontières » juge incompatibles les règles d'homologation tarifaires avec</p>	<p>définies dans les accords bilatéraux entre la Suisse et les États tiers. Il supervise d'autre part le mécanisme d'attribution des créneaux horaires (slots) sur les aéroports suisses.</p> <p>- Le législateur fédéral détermine les priorités entre les types de trafic militaire et civil.</p> <p>- Le Département des postes et des chemins de fer (actuel DETEC) établit le principe de la concession, tant pour l'exploitation d'un aéroport public qu'en matière d'exploitation d'une ligne aérienne régulière par un opérateur. Seules les concessions pour des routes ne relevant pas de l'« intérêt général » sont délivrées à des opérateurs suisses autres que Swissair. Les opérateurs exploitant des lignes non-régulières (charter) sont uniquement soumis à l'obtention d'une autorisation d'exploitation (régulation sécuritaire).</p> <p>- Le législateur fédéral régule la concurrence pour l'accès à la fourniture de biens et service au sein de l'infrastructure (aéroports) entre les opérateurs alternatifs et les propriétaires /exploitants des infrastructures (LCart).</p>
--	--	---	---	--	--	---

<p>FONCTION DE RÉGULATION 3</p> <p>(DÉFINITION DU STATUT LÉGAL DES OPÉRATEURS ET DES PROPRIÉTAIRES DU RÉSEAU)</p>					<p>l'art. 81 du Traité ayant trait à la concurrence. Elle conclut en substance que les règles de la concurrence devaient s'appliquer au transport aérien au même titre que les autres modes de transport.</p> <p>Ces deux décisions de justice libéralisent <i>de facto</i> le transport aérien commercial au sein de l'Union européenne, et seront indirectement à la base de l'Accord bilatéral de 1999 entre la Suisse et l'UE en matière de transport aérien.</p>	
	<p>- Les propriétaires/ exploitants des aéroports privés sont les seuls à pouvoir déterminer/transformer leur statut légal (e.g. Bern-Belp).</p>		<p>- L'opérateur national Swissair peut, dans la limite de la contrainte de mixité, et avec l'accord de la majorité de ses actionnaires, transformer son statut légal (e.g.</p>			<p>- Le législateur suisse décide que Swissair sera une compagnie nationale à caractère mixte (public/privé), à laquelle la Confédération doit participer au capital et pour laquelle elle doit valider les statuts (art. 103 LA). La Confédération est représentée au conseil d'administration de la compagnie. Les cantons, les communes, les CFF, et les banques</p>

<p>FONCTION DE RÉGULATION 4</p> <p>(RÈGLES DE COMPÉTITION ENTRE LES OPÉRATEURS)</p>			<p>passage de Swissair SA en holding SAirGroup SA en 1997).</p> <p>- D'autres opérateurs nationaux exploitant des lignes régulières et charter sont des sociétés anonymes contrôlées par des investisseurs privés (Crossair jusqu'à son rachat par SAirGroup en 1991, Edelweiss Air propriété du Kuoni, etc.), dont l'assemblée des actionnaires peut modifier le statut légal.</p>			<p>cantonaux participent au capital-actions aux côtés d'investisseurs privés.</p> <p>- Le législateur du canton de Zurich décide en 1948 de la création d'une société immobilière de l'aéroport (FIG), propriété du canton.</p> <p>- Le législateur du canton de Genève décide dès 1993 que l'Aéroport international de Genève est un établissement public autonome doté d'un conseil d'administration.</p> <p>- Les législateurs suisses et français décident dès 1949 que l'EuroAirport Bâle-Mulhouse est un établissement public franco-suisse doté d'un conseil d'administration composé de représentants suisses et français.</p>
	<p>- La Confédération, comme propriétaire de l'espace aérien, conclut des accords bilatéraux entre États en appliquant le principe général de la monodésignation (un seul opérateur désigné par État peut bénéficier des droits de trafic).</p>	<p>- Radio-Suisse SA, puis Swisscontrol SA bénéficient d'un monopole sur les services de la navigation aérienne sur le territoire suisse et des zones environnantes.</p>	<p>- L'IATA coordonne les tarifs pour le transport passager et fret des opérateurs aériens membres de l'association (tarif IATA). Les États lui délèguent la définition des clauses tarifaires.</p>			<p>- La Confédération subventionne l'opérateur national Swissair (e.g. financement de la formation de pilotes), lui accorde des prêts, et participe à ses recapitalisations successives.</p> <p>- Le Département des postes et des chemins de fer accorde à Swissair dès 1966 une concession générale et exclusive sur les lignes au départ de la Suisse relevant d'un « intérêt général ».</p> <p>- L'OFAC définit les lignes régulières dites « d'intérêt général » qui ne peuvent être exploitées par des opérateurs autres que Swissair.</p> <p>- Le législateur fédéral, au travers d'accords internationaux définit le degré d'ouverture (libertés de l'air) au travers d'accord bilatéraux conclus avec des États tiers.</p>

<p>FONCTION DE RÉGULATION 5</p> <p>(DÉFINITION DES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC)</p>			<p>- Swissair définit, en accord avec l'OFAC, les lignes aériennes considérées comme relevant de « l'intérêt général ». (non différenciation entre « intérêt général » et intérêts commerciaux de l'opérateur national, cette OSP s'est avérée à géométrie variable dans le temps).</p>			<p>- Le Département des postes et des chemins de fer accorde à Swissair une concession générale et exclusive en contrepartie d'une desserte équilibrée des différentes régions du pays.</p> <p>- Le législateur fédéral, au travers des accords bilatéraux conclus avec des États tiers, adopte le principe de double approbation tarifaire des prestations de transport fournies par les opérateurs des deux États contractants (processus d'approbation active).</p> <p>L'OFAC définit en accord avec Swissair les lignes relevant d'un « intérêt général » (obligation de desserte définie par les deux parties). Cette liste peut faire l'objet de modifications.</p>
<p>FONCTION DE RÉGULATION 6</p> <p>(ARBITRAGE DES RIVALITÉS D'USAGE ET DES CONFLITS ENTRE UTILISATEURS DU RÉSEAU)</p>	<p>- Les propriétaires des aéroports, face à l'absence de réglementations publiques concernant les rivalités d'usage entre les activités de transport et les autres activités, développent des modes d'autorégulation (e.g. pas de réglementations publiques quant à la répartition des surfaces entre activités de transport et commerciales).</p>		<p>- L'IATA est une instance de règlement des litiges entre ses membres (Legal Committee).</p>			<p>- Le législateur fédéral désigne respectivement l'OFAC, le Département des postes et des chemins de fer, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral comme autorités de recours. La commission fédérale de la navigation aérienne peut être appelée à se prononcer dans ce type de cas.</p>
<p>FONCTION DE RÉGULATION 7</p> <p>(CONDITIONS D'ACCÈS AUX RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGÉTIQUES)</p>	<p>- Les aéroports de Zurich et Genève, avec l'accord de l'OFAC, instaurent dès 1980, un régime de surtaxe de bruit appliquée à la taxe d'atterrissage des avions à réaction. Les modalités de perception de cette surtaxe sont régies par le «Règlement fédéral des redevances perçues sur les aéroports suisses exploités en vertu d'une concession (aéroports) du 19 août 1975». Cette dernière sera affinée dès 1993, notamment par une modification de la catégorisation des aéronefs en</p>					<p>- L'OFAC, accorde l'autorisation, dès 1980, aux aéroports de Zurich et Genève, d'instaurer un régime de surtaxe de bruit appliquée à la taxe d'atterrissage des avions à réaction. Les modalités de perception de cette surtaxe sont régies par le «Règlement fédéral des redevances perçues sur les aéroports suisses exploités en vertu d'une concession (aéroports) du 19 août 1975». Cette dernière sera affinée dès 1993, notamment par une modification de la catégorisation des aéronefs en fonction du bruit généré et d'une augmentation de ladite taxe. Les</p>

	<p>fonction du bruit généré et d'une augmentation de ladite taxe. Les montants perçus au titre de la taxe de bruit sont versés sur un fonds spécial, distinct des comptes d'exploitation de l'aéroport. Les sommes encaissées sont affectées aux opérations de lutte contre les nuisances provoquées par le trafic aérien (stratégie d'anticipation).</p>				<p>critères d'assujettissement et les montants de la taxe sont validés par l'OFAC, après consultation des aéroports.</p> <p>- Le Département fédéral de l'intérieur institue dès 1975 une Commission fédérale pour l'évaluation des valeurs limites d'immissions pour le bruit. Celle-ci rédige en 1981 un rapport sur les « Valeurs limites d'exposition au bruit des petits aéronefs ». Alors que le législateur fédéral fait entrer en vigueur l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) en 1986 et y définit notamment les valeurs limites d'exposition au bruit des petits aéronefs, l'établissement de ces même limites pour les aérodromes militaire ne seront promulguées qu'en 1995 (annexe 8 OPB).</p> <p>- Le législateur fédéral introduit dans la Constitution le principe d'une taxation du kérosène pour les vols intérieurs, dont le produit est affecté au trafic routier (financement spécial pour la circulation routière : 50%) et à la caisse fédérale (50%). Les vols vers une destination en dehors du territoire suisse sont exemptés de cette taxe selon les prescriptions de l'OACI applicables à ses pays membres, dont la Suisse.</p>
--	---	--	--	--	--

<p>FONCTION DE RÉGULATION 8</p> <p>(INTERCONNEXION AUX AUTRES RÉSEAUX)</p>	<p>Interopérabilité au sein du réseau aérien</p> <p>Les fonctions de régulation 1 et 2 garantissent de facto l'interopérabilité des réseaux aériens nationaux et valent pour la fonction de régulation 8.</p> <p>Interopérabilité avec les autres types de réseaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le canton et la ville de Zurich, sont propriétaires, au travers de la société immobilière FIG, de 83% des parkings (en tant que plateformes d'échange intermodales) de l'aéroport de Zurich. Au travers de la propriété des parkings les propriétaires d'aéroports régulent leurs usages. - La Fondation des parkings (de droit public), appartenant à l'État de Genève, est propriétaire des parkings de l'aéroport. Ce dernier est gestionnaire de ces parkings. - La régie fédérale des CFF est propriétaire de la gare ferroviaire au sein de l'aéroport de Zurich depuis 1980, et de celle au sein de l'aéroport de Genève depuis 1987. 	<p>- Eurocontrol, l'organisation européenne d'harmonisation et d'intégration des différents services de la navigation aérienne définit depuis 1963 des procédures communes applicables par les services de la navigation aérienne nationaux tels que Swisscontrol SA pour la gestion du trafic aérien civil et militaire. La Suisse y adhère en 1992.</p>	<p>- L'IATA définit des standards d'exploitation au niveau mondial qui favorisent les interconnexions entre les réseaux aériens des différents États.</p>			<p>- L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), au travers de sa production normative (normes de sécurité communes) de portée internationale, favorise les interconnexions entre les réseaux aériens des différents États.</p> <p>- Les législateurs nationaux, au travers de la Convention de Chicago et des accords internationaux multilatéraux, définissent les principes généraux d'accès aux différents espaces aériens des États. Les États peuvent en aménager les modalités entre eux par le biais d'accords bilatéraux.</p>
--	--	--	--	--	--	---

4.8.2. Tableau de synthèse des fonctions de régulation/acteurs après libéralisation (1998-2009)¹⁷²

	PROPRIÉTAIRES DU RÉSEAU	GESTIONNAIRES DU RÉSEAU	OPÉRATEURS DE TRANSPORT	RÉGULATEURS INDÉPENDANTS	INSTANCES D'ARBITRAGE (TAF, TF, COUR EUROPÉENNE)	ÉTAT (POUVOIR EXÉCUTIF, LÉGISLATIF ET ADMINISTRATIF)
<p>FONCTION DE RÉGULATION 1</p> <p>(GESTION PHYSIQUE ET DÉFINITION DES CONDITIONS D'EXPLOITATION DU RÉSEAU - INFRASTRUCTURE ET INFOSTRUCTURE)</p>	<p>Infrastructure</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Confédération est souveraine sur son espace aérien. - Le canton de Genève est propriétaire de l'Établissement public autonome de l'Aéroport international de Genève (1994). - Le canton et la ville de Zurich sont propriétaires minoritaires (respectivement 33% et 5%) du capital-actions de la société anonyme de l'Aéroport de Zurich (fusion FIG et direction pour former la SA). - La Confédération et la République française sont copropriétaires de l'Établissement public franco-suisse de l'EuroAirport Bâle-Mulhouse. - Des investisseurs privés et institutionnels sont partiellement (Zurich) ou totalement (Berne) propriétaires d'aéroports 	<ul style="list-style-type: none"> - Eurocontrol (organisation intergouvernementale) harmonise et coordonne depuis 1963 (adhésion de la Suisse en 1992) la sécurité et l'exploitation de l'infrastructure sur le continent européen. - Dès 2001, Skyguide SA prend la succession de Swisscontrol SA et intègre sous le même toit la gestion du trafic aérien civil et militaire. La société doit autofinancer ses activités au travers des redevances versées par les bénéficiaires de ses prestations (i.e. opérateurs, forces aériennes suisses) selon le principe du financement des prestations par les bénéficiaires. L'entreprise doit remplir son mandat sans but lucratif. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'International Air Transport Association (IATA), organisation faitière des principaux opérateurs internationaux, définit des règles d'exploitation et de sécurité en vue de standardiser les pratiques du secteur (nomenclature des aéroports, règles de gestion du fret, audits de sécurité, etc.). - Certains opérateurs (e.g. low-cost) disposent d'une capacité de pression économique sur les propriétaires du réseau pour adapter les infrastructures à leurs besoins spécifiques (e.g. aménagement de terminaux à bas coûts, réduction de taxes aéroportuaires, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - La Commission fédérale de la navigation aérienne, créée en 1950, est un organe consultatif sur les questions de législation et de réglementation, de politique aéronautique, de développement des aéroports et des services de la sécurité aérienne et des subventions. Suite à un constat de son inutilité de la part de la commission de gestion du Conseil des États, celle-ci a été suspendue par le Conseil fédéral et est en 		<ul style="list-style-type: none"> - L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est l'autorité de surveillance de l'aviation civile (art. 3, al. 2, LA). Elle définit des règles d'exploitation et de contrôle, accorde des autorisations d'exploitation sur l'infrastructure et l'infostructure. Depuis 1994, l'Office fédéral des exploitations des forces aériennes (OFEFA) doit approuver le règlement d'exploitation des aéroports militaires utilisés pour des usages civils. - Le Conseil fédéral adopte en 2000 le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en vue de coordonner le développement des infrastructures aéronautiques au niveau national (aérodromes nationaux et régionaux) et établir des critères de base pour les délivrances futures de concession d'exploitation, d'autorisation ou d'approbation aux exploitants de plateformes aéroportuaires. - L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) définit des normes de sécurité et d'exploitation qui sont adoptées par le pouvoir administratif ou par le législateur. - Le législateur fédéral décide que les exploitants de surfaces commerciales dans les aéroports nationaux bénéficient du statut de zone-franche de ces infrastructures pour la vente de produits francs de taxes (TVA, impôts sur le tabac et l'alcool) au départ de la Suisse (réservé aux aérodromes douaniers de Berne-Belp, Genève-Cointrin, Lugano-Agno et Zurich-Kloten; Bâle-Mulhouse est soumis au droit français).

¹⁷² Les *opérateurs alternatifs* et les *usagers finaux* ne sont pas mentionnés dans le tableau car ils ne sont pas à la source des différentes fonctions de régulation que nous avons définies.

FONCTION DE RÉGULATION 2 (DÉFINITION DES CONDITIONS D'ACCÈS AU RÉSEAU)	<p>nationaux ou régionaux.</p> <p>- Certains aéroports (e.g. Genève et Zurich) sont directement propriétaires des bâtiments de l'infrastructure aéroportuaire et bénéficient d'un droit de superficie sur le terrain (e.g aéroport de Genève dès 2007). Ils peuvent dès-lors mettre en gage leurs immeubles en vue de financer leur développement.</p> <p>Infostructure</p> <p>- La Confédération est propriétaire de 99% du capital-actions de Swisscontrol SA, puis, dès 2001, de 99% de sa successeur Skyguide SA.</p> <p>- Skyguide SA, est propriétaire des services de la navigation aérienne et en assument les coûts de construction et d'entretien.</p>			voie de dissolution.		<p>Dans l'UE cette pratique a été abolie en 1999, justifiée par le fait que ces ventes hors taxes au sein du marché intérieur constituaient une anomalie et entraînaient de fortes distorsions de concurrence entre modes de transport.</p> <p>- Le législateur fédéral (et le souverain) ancrent en 2006 dans l'ordonnance relative à la loi sur le travail (OLT2) le statut spécial dont bénéficient les commerces situés dans les aéroports de Berne Belp, Genève Cointrin, Lugano Agno, Sion, Saint-Gall Altenrhein, Zurich Kloten, leur permettant de bénéficier de jours et horaires d'ouverture étendus.</p>
	<p>- La Confédération détermine avec les États tiers l'étendue des droits de trafic – libertés de l'air – accordés aux opérateurs originaires des deux pays. Ces modalités sont formalisées dans des accords bilatéraux.</p> <p>- Slot Coordination Switzerland (SCS), association indépendante financée par les opérateurs et</p>	<p>- Eurocontrol assure, depuis 1995, la gestion de la capacité des espaces aériens en termes d'absorption des flux de trafic (ATFCM), de même que la coordination et le calcul de la répartition des créneaux horaires (slots) pour ses pays membres en Europe (CFMU). Ce service a pour but d'éviter la congestion des espaces aériens et leur utilisation la plus efficiente possible.</p>	<p>- L'International Air Transport Association (IATA), organisation faitière des principaux opérateurs internationaux, est en charge de la coordination des horaires de ses compagnies membres au travers des conférences</p>			<p>- Le législateur fédéral détermine les priorités entre les types de trafic militaire et civil.</p> <p>- Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) établit le principe de la concession, tant pour l'exploitation d'un aéroport public qu'en matière de création et exploitation d'une ligne aérienne par un opérateur. Cette ligne doit relever d'un « intérêt public » évalué par l'OFAC pour obtenir une concession (protection par l'État des opérateurs contre des stratégies commerciales suspectées comme économiquement non-durable).</p>

¹⁷³ On appelle « aéroport coordonné » une infrastructure aéroportuaire où tout atterrissage ou décollage est subordonné à l'attribution préalable d'un créneau horaire au transporteur aérien par un coordonnateur. En Suisse, seuls les aéroports de Zurich et Genève sont de ce type. La coordination permet en particulier de réguler des situations de saturation d'une infrastructure.

	<p>les aéroports coordonne, valide, enregistre et communique les slots attribués aux opérateurs sur les aéroports coordonnés de Zurich et Genève. Cet organisme veille au respect des restrictions (heures d'exploitation, types d'avions autorisés selon leur classe de bruit, propres à ces deux aéroports lors de l'attribution de ces créneaux horaires.</p> <p>- Les propriétaires/ exploitant d'aéroports, au travers de leur règlement d'exploitation, concluent des contrats (e.g. bail) ou délivrent des licences d'exploitation avec les opérateurs alternatifs permettant à ces derniers d'exercer leur activité (e.g. services d'assistance en escale, commerces, services aux passagers, etc.) dans l'enceinte aéroportuaire.</p>	<p>- Slot Coordination Switzerland (SCS), association indépendante financée par les opérateurs et les aéroports coordonne, valide, enregistre et communique les slots attribué aux opérateurs sur les aéroports coordonnés¹⁷³ de Zurich et Genève. Cet organisme veille au respect des restrictions (heures d'exploitation, type d'avions autorisés selon leur classe de bruit, limitations de parking durant certaines saisons ou événements, etc.) propres à ces deux aéroports lors de l'attribution de ces créneaux horaires.</p>	<p>(IATA Schedules Conference) qu'elle organise et pendant lesquelles les opérateurs se répartissent les slots.</p>			<p>Pour les opérateurs communautaires, seules les autorisations d'exploitation sont exigées pour le trafic entre la Suisse et les pays communautaires. Les opérateurs exploitant des lignes régulières entre la Suisse et l'UE ou exploitant des lignes non-régulières (charter) dans le monde entier sont uniquement soumis à l'obtention d'une autorisation d'exploitation (régulation sécuritaire).</p> <p>- Le législateur fédéral régle la concurrence pour l'accès à la fourniture de biens et service au sein de l'infrastructure (aéroports) entre les opérateurs alternatifs et les propriétaires /exploitants des infrastructures (LCart).</p> <p>- Le législateur fédéral, se basant sur les prescriptions du législateur européen (accord bilatéral) réglemente l'accès aux infrastructures (aéroports) pour les fournisseurs de services d'assistance en escale (OSIA, directive européenne 96/67/CE).</p>
<p>FONCTION DE RÉGULATION 3</p> <p>(DÉFINITION DU STATUT LÉGAL DES OPÉRATEURS ET DES PROPRIÉTAIRES DU RÉSEAU)</p>	<p>- Le conseil d'administration de l'Aéroport de Zurich décide que les investisseurs ne peuvent individuellement prétendre à plus de 5% des droits de vote, sauf dérogation du conseil. Dans le cadre de leur régime de dérogation le canton et la ville de Zurich ne peuvent respectivement prétendre à plus de 49% et 10% des droits de vote.</p>		<p>- Les opérateurs aériens sont tous, depuis 2008, des entreprises privées, la plupart détenues majoritairement par des investisseurs étrangers (e.g. Swiss = Lufthansa, Belair = Air Berlin, Edelweiss Air = Swiss, etc.) ou seulement partiellement (e.g. EasyJet Switzerland).</p>			<p>- Le législateur fédéral décide que la Confédération n'a plus l'obligation de participer au capital d'un opérateur aérien national, mais elle peut participer à des entreprises exploitant des aéroports et à des entreprises de transport aériens lorsque l'intérêt général le justifie (art. 102 LA).</p> <p>- Le législateur fédéral décide que le coordinateur de slots SCS est organisé sous la forme juridique de l'association et est financé à 49% par les opérateurs aériens basés en Suisse et exploitant des liaisons au départ de Zurich et Genève, à 49% par les aéroports de Zurich et Genève, et 2% par l'OFAC.</p> <p>- Le législateur fédéral décide que Skyguide est une société anonyme de droit privé, dont l'OFAC</p>

					<p>gère les actions pour le compte de la Confédération.</p> <p>- L'OFAC, en accord avec le Commandement des Forces Aériennes, réglemente les services de la navigation aérienne (Skyguide SA).</p> <p>- Le législateur (et le souverain) du canton de Zurich décide en 1999 de la fusion de la FIG et de la direction de l'aéroport, puis de sa privatisation par le biais d'une cotation à la Bourse suisse de la société anonyme Flughafen Zürich AG.</p> <p>- Le législateur du canton de Genève décide dès 1993 que l'Aéroport international de Genève est un établissement public autonome doté d'un conseil d'administration.</p> <p>- Les législateurs suisse et français décident dès 1949 que l'EuroAirport Bâle-Mulhouse est un établissement public franco-suisse doté d'un conseil d'administration composé de représentants suisses et français.</p>
<p>FONCTION DE RÉGULATION 4</p> <p>(RÈGLES DE COMPÉTITION ENTRE LES OPÉRATEURS)</p>	<p>- La Confédération, en tant que propriétaire de l'espace aérien, doit, suite à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, accorder un accès non discriminatoire à son espace aérien aux opérateurs communautaires.</p>	<p>- Skyguide SA bénéficie d'un monopole sur les services de la navigation aérienne sur le territoire suisse et des zones environnantes. Certain pays modifient leur législation pour autoriser la régulation de leur espace aérien par des services de la navigation aérienne tiers (e.g. réforme du service de la navigation aérienne en Allemagne pour entrée en vigueur dès 2012).</p>	<p>- L'IATA voit ses principes de coordination tarifaires remis en question au niveau interne par ses propres membres (concurrence entre opérateurs, accessibilité des tarifs sur Internet, alliances) et externe (règles de la concurrence) par certains États.</p> <p>- Les principaux opérateurs internationaux limitent la concurrence en se regroupant en alliances en vue de coordonner leurs</p>	<p>- La Commission de la concurrence (Comco) a pour tâche, selon l'accord sur le transport aérien avec l'UE, d'examiner la compatibilité des aides d'État dans le domaine de l'aviation (art. 102a LA). D'autre part, les faits relevant du droit de la concurrence qui ne peuvent avoir de</p>	<p>- Le législateur fédéral autorise, dès 1998, à des opérateurs suisses autres que Swissair l'exploitation de lignes abandonnées par la compagnie nationale puis, dès 2001, de l'ensemble des lignes pour lesquelles la Confédération a signé un accord bilatéral <i>ad hoc</i>.</p> <p>- Le législateur fédéral applique le principe général de la multidésignation dans la plupart des nouveaux accords bilatéraux entre États (deux ou plusieurs opérateurs désignés par État peuvent bénéficier des droits de trafic)</p> <p>- Les législateurs nationaux assouplissent les principes de contrôle tarifaire (passage de l'acceptation active à l'acceptation passive).</p> <p>- Le législateur fédéral, pour respecter les prescriptions européenne (Accord sur le transport aérien UE) en la matière, décide que la Commission de la concurrence (Comco) a pour tâche d'examiner la compatibilité des aides d'État dans le domaine de l'aviation. D'autre part, l'accord confère aux</p>

			<p>dessertes, se répartir les recettes, définir des modalités d'exploitation communes, proposer aux utilisateurs finaux un réseau étendu de destination, etc.</p>	<p>répercussions que sur le commerce en Suisse, qui relèvent du droit suisse et demeurent de la compétence de la Comco (art. 10 Accord sur le transport aérien).</p> <p>Les faits, relevant du droit de la concurrence, qui concernent les liaisons entre la Suisse et des pays tiers et relèvent également de la compétence de la Comco (art. 11, al. 2 Accord).</p> <p>Enfin, les faits relevant du droit de la concurrence qui ont des incidences sur le marché communautaire ou sur le commerce entre les parties contractantes, et sont du ressort des institutions</p>	<p>institutions communautaires le contrôle des faits relevant du droit de la concurrence (règles communes sur la concurrence portant sur les accords illicites, les abus de position dominante et le contrôle des concentrations d'entreprises (art. 81 et 82 du traité CE)) qui sont susceptibles d'affecter le marché de la Communauté ou le commerce entre les parties contractantes. Les autres faits relèvent de la compétence de la Comco.</p> <p>- Le législateur fédéral décide d'apporter une aide financière pour la poursuite des activités de Swissair, en sursis concordataire. Puis, elle participe à hauteur de 20% au capital de la nouvelle compagnie Swiss International Air Lines AG jusqu'à sa vente en 2008 à Lufthansa.</p> <p>- Le législateur fédéral (et le souverain) ancre en 2006 dans l'ordonnance relative à la loi sur le travail (OLT2) le statut spécial dont bénéficient les commerces situés dans les aéroports de Berne Belp, Genève Cointrin, Lugano Agno, Sion, Saint-Gall Altenrhein, Zurich Kloten, leur permettant de bénéficier de jours et horaires d'ouverture étendus.</p>
--	--	--	---	---	---

<p>FONCTION DE RÉGULATION 5</p> <p>(DÉFINITION DES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC)</p>				<p>com-munautaires (art. 11, al. 1). Dans ce cas la Comco coopère avec les institutions communautaires (forme d'extra- territorialité du droit communautaire).</p>		
						<p>- Le législateur fédéral, au travers des accords bilatéraux conclus avec des États tiers, adopte le principe de double désapprobation tarifaire des prestations de transport fournies par les opérateurs des deux États (affaiblissement du contrôle des prix, les tarifs sont acceptés tacitement vs. Acceptation active).</p> <p>- Le législateur européen, dans des règlements applicables à la Suisse (Règlements 2027/97, 889/2002 et 261/2004) élargit la responsabilité des opérateurs aériens pour le transport de personnes (e.g. surbooking, dommages aux marchandises aux personnes, perte de bagages) et de marchandises.</p> <p>- Le législateur fédéral reprend les prescriptions du législateur européen qui autorise les États nationaux à définir des obligations de service public en vue de favoriser le développement économique de certaines régions défavorisées. Un subventionnement du service peut être versé au concessionnaire désigné par l'OFAC (e.g. échec en 2008 d'une tentative d'attribution d'une concession de ligne entre Lugano et Berne subventionnée par la Confédération.).</p> <p>- Le législateur fédéral et l'OFAC délivrent à Skyguide SA un mandat de service public consistant à « à garantir une gestion sûre, efficace et économique du trafic aérien dans</p>

						l'espace aérien suisse et dans l'espace aérien des pays limitrophes qui lui est délégué ». 40% des services de navigation aérienne fournis par Skyguide ont trait aux espaces aériens limitrophes. Les principales tâches de Skyguide mentionnées dans la loi sont les services civils et militaires de la navigation aérienne, le service d'information de vol, le service des télécommunications aéronautiques et le service technique pour l'installation, l'exploitation et la maintenance des systèmes de la navigation aérienne.
<p>FONCTION DE RÉGULATION 6</p> <p>(ARBITRAGE DES RIVALITÉS D'USAGE ET DES CONFLITS ENTRE UTILISATEURS DU RÉSEAU)</p>	<p>- Les propriétaires des aéroports, face à l'absence de régulations publiques concernant les rivalités d'usage entre les activités de transport et autres activités, développent des modes d'autorégulation (e.g. contrats de droit privé pour la répartition des surfaces entre activités de transport et commerciales).</p>		<p>- L'IATA est une instance de règlement des litiges entre ses membres (Legal Committee).</p>	<p>- La Commission de la concurrence (Comco) a pour tâche de sanctionner les abus de position dominante dans le cadre de l'exploitation du réseau aérien (e.g. entre le propriétaire de l'infrastructure et les opérateurs alternatifs – cas aéroport Zurich-exploitant service parking en 2006).</p>		<p>- Le législateur fédéral désigne respectivement l'OFAC, le DETEC, le Conseil fédéral, le Tribunal administratif fédéral, et enfin Tribunal fédéral comme autorités de recours (art.6 LA). La commission fédérale de la navigation aérienne peut être appelée à se prononcer dans ce type de cas. Il désigne d'autre part la Comco comme instance de régulation de la concurrence sur le réseau aérien suisse. Pour les cas d'arbitrage des conflits entre usagers finaux et opérateurs (annulation de vol, retard, perte de bagages, surbooking), l'OFAC, ou le cas échéant son médiateur, est l'instance de recours pour les vols au départ ou à destination de la Suisse.</p>
<p>FONCTION DE RÉGULATION 7</p> <p>(CONDITIONS D'ACCÈS AUX RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGÉTIQUES)</p>	<p>- Les aéroports de Zurich et Genève, poursuivent le système de surtaxe de bruit insaturée en 1980. Depuis 1998, une taxe sur les émissions gazeuses est perçue par les aéroports de Zurich et Genève auprès des compagnies aériennes exploitant les aéronefs les plus polluants,</p>					<p>- L'OFAC, accorde l'autorisation, dès 1980, aux aéroports de Zurich et Genève, d'instaurer un régime de surtaxe de bruit. Dès 2002, certaines classes d'aéronefs (chapitre 2 OACI) sont interdites d'opérer en Suisse. Depuis 1997, se basant sur les prescriptions du législateur fédéral (art. 39 al. 2 LA, art. 32 al. 2 OSIA), l'OFAC, a autorisé la perception d'une taxe sur les émissions gazeuses par les aéroports de Zurich (1997), Genève (1998), Berne (2000), Bâle-Mulhouse (2003)</p>

	<p>ceci sur le même modèle que celle concernant le bruit. Elle alimente d'ailleurs le même fonds.</p>				<p>auprès des compagnies aériennes exploitant les aéronefs les plus polluants, ceci sur le même modèle que celle concernant le bruit. Elle alimente d'ailleurs le même fonds. Un modèle européen de définition de la taxe sur les émissions gazeuses est en cours d'élaboration pour une entrée en vigueur en 2010.</p> <p>- Le législateur fédéral adopte en 2001 une nouvelle annexe à l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) fixant les valeurs limites pour le bruit dû au trafic aérien des aéroports civils (annexe 5 OPB). Il définit un concept de mesures d'isolation acoustique des locaux à usage sensible au bruit construits avant 1979 (après 1979 principe de « victime-payeuse »), de même que des mesures d'indemnisation de la perte de valeur des terrains ou des restrictions imposées dans leur utilisation au sein d'un périmètre déterminé autour des aéroports. Le financement de ces mesures fait appel au principe du pollueur-payeur au travers de la taxe sur le bruit facturée aux opérateurs aériens. D'autre part, l'interdiction des vols de nuit est dès lors inscrite dans l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique et non plus uniquement dans le règlement d'exploitation des aéroports. Dès 1994, les aéronefs à faible taux d'émission bénéficient d'un traitement de faveur lors de l'établissement des tarifs (art.32 OSIA).</p> <p>- Le législateur fédéral soumet à référendum obligatoire une modification de l'article constitutionnel attribuant 50% du produit de la taxe sur le kérosène prélevée sur les vols intérieurs (env. 40 mio) au financement spécial pour la circulation routière, pour consacrer le produit de cette taxe au financement de mesures sécuritaires et environnementales exclusivement en faveur du transport aérien. 50% de la taxe resterait affectée à la caisse fédérale. Les vols vers une destination en dehors du territoire suisse sont exemptés de cette taxe selon les prescriptions de l'OACI applicables à ses pays membres, dont la Suisse.</p>
--	---	--	--	--	--

<p>FONCTION DE RÉGULATION 8</p> <p>(INTERCONNEXION AUX AUTRES RÉSEAUX)</p>						<p>- Le Conseil fédéral adopte en 2000 le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) en vue de coordonner le développement territorial (ressource sol) des infrastructures aéronautiques au niveau national (aérodromes nationaux et régionaux) et établir des critères de base pour les délivrances futures de concession d'exploitation, d'autorisation ou d'approbation aux exploitants de plateformes aéroportuaires.</p> <p>- Les cantons, au travers des plans directeurs cantonaux de Zurich et Genève définissent des zones de non-constructibilité en fonction des charges de bruit des aéroports.</p>
	<p>Interopérabilité au sein du réseau aérien</p> <p>Les fonctions de régulation 1 et 2 garantissent de facto l'interopérabilité des réseaux aériens nationaux et valent pour la fonction de régulation 8.</p> <p>Interopérabilité avec les autres types de réseaux</p> <p>- L'aéroport de Zurich (Flughafen Zurich AG) est propriétaire des parkings de l'aéroport de Zurich. Il définit, au travers des places de parc, les règles d'allocation, leur nombre, la durée de stationnement, les tarifs, etc.</p> <p>- La Fondation des parkings (de droit public), appartenant à l'État de Genève, est propriétaire des parkings de l'aéroport. Elle définit, au travers des places de parc, les règles d'allocation, leur nombre, la durée de stationnement, les tarifs, etc.</p>	<p>- Eurocontrol, l'organisation européenne d'harmonisation et d'intégration des services de la navigation aérienne définit depuis 1963 des procédures communes applicables par les services de la navigation aérienne nationaux tels que Skyguide SA pour la gestion du trafic aérien civil et militaire.</p> <p>- L'Union européenne en collaboration avec Eurocontrol définit dès 1999 les contours du projet européen <i>Single European Sky</i> qui vise transformer la régulation sécuritaire du ciel en restructurant l'espace aérien en blocs fonctionnels indépendant des frontières nationales, en générant des capacités de trafic additionnelles, et en accroissant l'efficacité des services de la navigation aérienne. Skyguide SA est partie prenante à ce projet.</p>	<p>- L'IATA définit des standards d'exploitation au niveau mondial qui favorisent les interconnexions entre les réseaux aériens des différents États (nomenclature mondiale unifiée, procédure d'acheminement des bagages, systèmes de tickets unifiés, etc.).</p> <p>- Les opérateurs aériens concluent des accords de partage de code intermodaux (tronçon du voyage aérien par le biais du chemin de fer – Flugzug Swiss-CFF, Bâle-Zurich). Ils régulent en cela les modalités de transport des flux de passagers.</p>			<p>- L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), au travers de sa production normative de portée internationale, favorise les interconnexions entre les réseaux aériens des différentes États.</p> <p>- Les législateurs nationaux, au travers de la Convention de Chicago et des accords internationaux multilatéraux, définissent les principes généraux d'accès aux différents espaces aériens des États. Les États peuvent en aménager les modalités entre eux par le biais d'accords bilatéraux.</p>

	<p>- CFF SA est propriétaire de la gare ferroviaire au sein de l'aéroport de Zurich depuis 1980, et de celle au sein de l'aéroport de Genève depuis 1987. Cette période marque une modification de la stratégie de mise en valeur de l'immobilier ferroviaire. CFF régule d'autre part la capacité d'accès ferroviaire aux aéroports des flux de voyageurs potentiels au travers des horaires, fréquences et des capacités de charge des trains.</p>					
--	---	--	--	--	--	--

5. Conclusion : analyses et commentaires

5.1. Évolution des modalités de régulation

On peut relever que le secteur du transport aérien a, depuis la définition des premiers composants internationaux de son régime institutionnel, été régulé de manière très protectionniste, avec une importance prépondérante des politiques publiques nationales et internationales (en particulier de la modalité de régulation 2) et des droits de propriété nationaux, en particulier sur l'espace aérien (modalité de régulation 3). Certains États, à l'image de la Suisse, ont aussi fait usage des instruments de subventions (modalité de régulation 1) pour structurer le secteur ou développer les infrastructures – en particulier les aéroports – qu'ils estimaient indispensables à l'essor du transport aérien.

L'après Seconde Guerre mondiale voit les États, dont la Suisse, agir par le biais des droits de propriété (modalité de régulation 4) en vue d'étatiser totalement ou partiellement l'opérateur qui deviendra « national ». L'usage des politiques publiques (modalité de régulation 1) en vue du versement de prêt sera aussi une alternative que la Confédération mobilisera dans le cadre de son aide à Swissair.

Pour les infrastructures aéroportuaires, l'instrument du subventionnement fédéral (modalité de régulation 1) en vue d'accompagner la modernisation des principales plateformes suisses perdurera jusqu'en 1985, tout en excluant largement les aérodromes régionaux du bénéfice de cette aide étatique.

Pour l'infrastructure, la Confédération prendra à sa charge, jusqu'à la fin des années 1980, le financement de ce service (modalité de régulation 1) qui sera rendu sous forme externalisée.

Les années 1960 voient la Suisse passer à la délivrance d'une concession générale et exclusive pour son opérateur national, marquant le début du monopole de ce dernier (modalité de régulation 3). Durant les années qui vont suivre, l'État se désengagera progressivement du capital de Swissair pour ne conserver qu'une participation symbolique (modalité de régulation 4), marquant en cela une transition vers une démarche de privatisation quasi-totale de cet opérateur¹⁷⁴. Pourtant, on peut souligner le fait que dès la phase 3 (1944-1966), et dans une certaine mesure lors de la phase 5 (1998-2002) de recapitalisation, l'opérateur national Swissair, puis Swiss, ont en quelque sorte été considérés par la Confédération comme une « extension » du réseau aérien suisse, indispensable au maintien d'une desserte du pays.

Cette situation perdure jusqu'à la fin des années 1990 avec la décision de passer à nouveau par les droits de propriété (modalité de régulation 3) pour abroger le principe de la concession générale et exclusive (1998) et procéder progressivement à la libéralisation du marché intérieur, puis intégrer en 2002 le marché du transport aérien européen par le biais d'une intégration du droit *ad hoc* de la Communauté européenne (modalité de régulation 2) au travers de l'Accord bilatéral Suisse-UE. La faillite de Swissair en 2001 nécessitera un passage provisoire de l'État par les droits de propriété (modalité de régulation 4) afin de financer en

¹⁷⁴ La Confédération ne possédera jamais plus de 33% de Swissair.

partie, par le biais d'une participation au capital, le redémarrage de la compagnie Swiss International Air Lines qui prendra la succession de la défunte Swissair. Les composants européens du régime vont cependant exiger de la part de l'État suisse l'obtention d'une autorisation de la Commission européenne avant l'activation effective de cette aide étatique, marquant désormais une limitation des modalités de régulation initialement issues des composants nationaux et susceptibles d'être mobilisées à l'avenir par la Confédération.

Pour les infrastructures aéroportuaires, l'abandon des subventions dès 1985 va laisser sa place à l'instrument du prêt à taux préférentiels (modalité de régulation 1) qui sera à son tour définitivement abrogé en 1999. Cette époque coïncide d'autre part avec les premières démarches des cantons en vue de privatiser (Zurich) ou autonomiser en « Établissement public autonome » (Genève) leur aéroport (modalité de régulation 4) dégageant désormais une rentabilité susceptible d'intéresser des acquéreurs privés et/ou susceptible de leur permettre d'autofinancer leur développement.

Pour l'infrastructure, les années 1990 verront la réintégration dans le giron de la Confédération des services de la navigation aérienne et l'adoption d'un nouveau modèle d'entreprise pour un acteur public, la société anonyme de droit privé, propriété confédérale à hauteur de 99% (Swisscontrol SA) (modalité de régulation 4). Avec cette mutation, le modèle économique de l'infrastructure sera aussi profondément modifié avec le passage, dès 1996, à l'autofinancement de ce service (adoption des mécanismes de marché) puis, dès 2001, à une intégration des services civils et militaires au sein d'une structure unique (Skyguide SA).

La dernière étape sera un nouveau passage par les droits de propriété avec la vente des parts en mains de la Confédération de l'opérateur Swiss à Lufthansa en 2005 (modalité de régulation 4). A fin 2009, on ne compte plus qu'un seul opérateur majeur¹⁷⁵ « capitalistiquement » encore en mains d'actionnaires privés helvétiques : EasyJet Switzerland. Les autres ayant été cédés à des entreprises européennes (e.g. Swiss, Belair, etc.). Cette situation symbolise l'affaiblissement des principes de nationalité dans la réglementation aérienne dans le contexte européen, où les opérateurs sont perçus comme appartenant non plus nécessairement à un pays, mais à un ensemble continental – en l'espèce l'UE, l'EEE et la Suisse.

Pour les propriétaires et exploitants des infrastructures, cette période de libéralisation se matérialise par une plus grande marge de manœuvre dans la prospection de nouveaux opérateurs en vue de l'établissement de lignes aériennes suite à la fin du monopole de la compagnie nationale et par une accentuation de leur autonomie juridique avec la poursuite de leur privatisation (vente d'actions supplémentaires à des investisseurs privés pour le Canton et la Ville de Zurich), ou de leur autonomisation (transfert de la propriété foncière et immobilière du Canton de Genève à l'EPA de l'aéroport) (modalité de régulation 4).

Pour l'infrastructure, le début des années 2000 marque le transfert de la propriété de leurs infrastructures (terrains, bâtiments, radars, balises, etc.) de la Confédération à la SA Skyguide, de même qu'une autonomisation financière avec la possibilité de faire appel aux marchés obligataire ou hypothécaire pour assurer ses besoins de financement. Enfin, la

¹⁷⁵ De petits opérateurs sont actuellement encore en mains d'actionnaires helvétiques, mais ils ne représentent que des parts de marchés anecdotiques (e.g. Darwin Airline, Helvetic Airways, Flybaboo, etc.).

période de libéralisation marque l'émergence de projets de redéfinition et de redécoupage des espaces aériens faisant l'objet d'un contrôle sécuritaire au niveau continental et l'élaboration de plans en vue de la future attribution de leur gestion à des consortiums de services de la navigations aérienne en lutte pour l'obtention de ces tâches. Avec ce mouvement, on peut penser qu'une partie des prérogatives de souveraineté des États sur la gestion de leur espace aérien respectif vont être affaiblies (modalité de régulation 4).

Nous avons pu constater dans ce travail que le passage du régime non-libéralisé au régime libéralisé et le transfert, représentant un changement d'échelle, à l'Union européenne d'une part importante de la régulation du secteur aérien a réduit les capacités d'action des États nationaux en termes de régulation par le biais des politiques publiques ou des droits de propriété. En effet, les composants européens du régime ont fortement limité les composants nationaux de ce même régime. Concrètement, cela a réduit les possibilités d'intervention des pouvoirs publics par le biais de la modalité de régulation 1, avec le principe de l'interdiction de subventionnement des opérateurs aériens. A cela s'est ajoutée une forte limitation du passage par la modalité de régulation 4 avec la quasi-suppression des possibilités de recapitalisation des compagnies aériennes. On peut penser que les États ont privatisé leurs opérateurs aériens en vue justement d'éviter d'être confrontés à des situations par lesquelles ils seraient dans l'impossibilité d'activer leurs droits de propriété en vue de soutenir financièrement leur compagnie nationale. Certains États ont, par contre, tenté (e.g. Suisse avec Swiss, Grèce avec Olympic Airlines, Italie avec Alitalia) de contourner ce type de disposition, générant ainsi une incohérence entre les composants européens et les composants nationaux du régime institutionnel.

5.2. Impacts des composants internationaux et européens sur le RI

On constate dans le cas du secteur aérien une très forte stabilité, sur près de 50 ans, du régime institutionnel du secteur, avec des règles nationales et internationales qui ne changent pas fondamentalement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et l'adoption au niveau international de la Convention de Chicago (1944), et au niveau national de l'entrée en vigueur de la Loi sur la navigation aérienne (LNA) (1948). L'association du transport aérien au principe de souveraineté étatique explique certainement en partie cette stabilité, dans la mesure où chaque État avait avantage à maîtriser les types et la portées de leurs relations sous la forme d'accord bilatéraux basés sur des composants internationaux du régime relativement protectionnistes (Convention de Chicago).

Cette stabilité se manifeste aussi notamment dans la structure de propriété de l'infrastructure et de l'infostructure qui n'a pratiquement pas bougé jusqu'à la fin des années 1990 et la libéralisation nationale du secteur aérien, alors qu'elle s'est sans cesse modifiée dans le cas de l'opérateur national, jusqu'à le voir définitivement disparaître. On peut émettre l'hypothèse que cette relative instabilité de certains composants nationaux du régime régulant l'opérateur national a pu jouer un rôle dans son affaiblissement, voire sa disparition, ou n'a tout du moins pas permis de compenser les effets négatifs (limitation d'accès au marché européen) que les composants européens ayant nouvellement émergé dès les années 1990 ont fait peser sur le régime institutionnel depuis cette époque. En fait, l'émergence des composants européens ont constitué une complexification ou une fragmentation du RI par l'inclusion, indirecte dans un

premier temps – car la Suisse subissait les effets des composants européens sans les intégrer formellement au RI de son secteur aérien –, de réglementations tierces qui ont certainement eu pour effet de déstabiliser la cohérence interne du régime et de provoquer des conséquences collatérales néfastes pour des acteurs tels que l’opérateur national.

5.3. Rôle paradoxal des cantons au sein du secteur aérien

Le rôle des cantons dans le cas de l’aérien mérite que l’on s’y attarde, dans la mesure où, dès la phase 2, ceux-ci endossent un rôle essentiel de développeur des principaux aéroports et aérodromes du pays (nœuds du réseau aérien). C’est en particulier le cas de Genève qui décidera dès 1920, et de son propre chef, de la réalisation et du financement de sa plateforme. Dans le cas de Zurich et de Bâle-Mulhouse, l’impulsion viendra de la Confédération, mais les cantons garderont une fonction de mise en œuvre de la politique fédérale et assureront les rôles d’administrateurs (Bâle-Ville pour le compte de la Confédération¹⁷⁶) et de propriétaires (Zurich, Genève, Lugano, etc.) de ces infrastructures. Cette situation est cependant paradoxale à plus d’un titre.

D’une part, les cantons ne sont pas maîtres des accords bilatéraux entre la Confédération et les États tiers ou l’UE en ce qui concerne les droits d’accès commerciaux aux aéroports helvétiques. Ils ne sont ainsi pas souverains quant à l’origine du trafic commercial qui serait susceptible de desservir leur plateforme, et doivent ainsi compter sur les accords signés entre États ainsi que sur les stratégies des opérateurs aériens. Ainsi, à titre d’illustration, avant 1998, seul l’aéroport de Zurich était généralement mentionné dans les accords bilatéraux entre la Suisse et des États tiers lorsque les Parties avaient décidé de ne prévoir qu’un point de liaisons entre elles (clause de route). Depuis la libéralisation, cette situation s’est cependant quelque peu modifiée avec la fin de la dépendance des aéroports à la stratégie d’un opérateur national monopolistique (i.e. Swissair) – auquel les cantons participaient capitalistiquement – et la suppression des clauses de routes dans les accords ciel ouvert Suisse-Union européenne et Suisse-États-Unis, de même que la large adoption du principe de la multidésignation des routes dans les accords bilatéraux classiques. La libéralisation et l’assouplissement des règles qu’elle a engendré ont donc quelque peu renforcé l’autonomie des cantons au sein de la politique aérienne suisse. La démarche actuelle des cantons visant à autonomiser leurs aéroports/aérodromes, par le biais d’une privatisation (e.g. Zurich) ou de filialisation (e.g. Genève, Lugano-Agno, etc.) tend cependant à limiter à nouveau leur poids dans la politique aérienne nationale et se traduit par une perte de pouvoir, ou tout du moins un affaiblissement de celui-ci, dans la gestion de leurs plateformes.

D’autre part, le rôle important des cantons au sein d’un secteur aérien par définition fortement internationalisé, notamment par rapport à d’autres secteurs moins internationalisés tels que le chemin de fer, est susceptible de surprendre l’observateur. En effet, dans le cas ferroviaire, les gares n’ont jamais été propriété des cantons, alors même que la densité territoriale et le rôle de ce réseau dans les déplacements quotidiens des habitants d’un canton est sensiblement plus importante. On peut émettre deux hypothèses pour expliquer cette situation. La première est

¹⁷⁶ Pour rappel, la Confédération est copropriétaire avec l’État français de l’aéroport de Bâle-Mulhouse. Le canton de Bâle-Ville représente la Confédération au conseil d’administration de l’Établissement public franco-suisse qui gère les opérations et le développement de la plateforme.

que, dans le cas de l'aérien, la fonction initialement imaginée pour ce réseau ne prévoyait pas nécessairement la démocratisation de ce mode de transport, mais le réservait plutôt à une élite économique. La notion de « service public » assuré par l'État fédéral n'a donc jamais été véritablement pris en compte – même si elle a été mentionnée par le Conseil fédéral en tant que tel dans un message en 1950 (voir chapitre 4.3.2) –, d'où une implication relativement limitée de la Confédération dans le développement des infrastructures aéroportuaires. La seconde hypothèse est que la définition de règles de fonctionnement et de sécurité a rapidement découlé des composants internationaux du régime (phase 2 – 1919-1944), qui ont précédé les composants nationaux (phase 3 – 1944-1966), de sorte que les cantons ne dépendaient pas de la Confédération en vue de la détermination des caractéristiques techniques du réseau. La cohérence du réseau étant ainsi essentiellement déterminée à l'échelon international, contrairement au réseau ferroviaire où la cohérence de ce dernier était déterminée en priorité au niveau national, les cantons bénéficiaient d'une certaine autonomie en matière de réalisation de plateformes aéroportuaires – pour autant que la Confédération leur délivre une concession.

5.4. La libéralisation comme inversion du modèle de causalité

La libéralisation constitue une inversion complète du modèle de causalité¹⁷⁷, qui depuis 1948 et l'entrée en vigueur de la Loi sur la navigation aérienne (phase 3 – 1944-1966), visait à limiter la concurrence entre opérateurs par l'attribution d'un nombre défini de concessions, en vue d'assurer la rentabilité économique des dessertes et éviter une « concurrence sans frein » (Conseil fédéral, 1945). Il s'agissait d'une stratégie de sauvegarde de l'opérateur national face à la concurrence étrangère. Dès 1998 et la libéralisation en Suisse, puis dès 1999 et la finalisation des négociations relatives à l'accord aérien entre la Suisse et l'UE, la stratégie de sauvegarde dudit opérateur est passée par l'ouverture à la concurrence du secteur aérien helvétique, seule gage d'une réciprocité au niveau continental.

Il sera intéressant d'observer ces prochaines années dans quelle mesure le régime institutionnel, ou tout du moins ses composants nationaux, vont évoluer en matière de politique de soutien – même indirect – à l'opérateur helvétique principal Swiss qui constitue maintenant une filiale d'un opérateur étranger, c'est-à-dire la compagnie allemande Lufthansa. Il conviendra en particulier d'observer dans quelle mesure le changement de nationalité de cet opérateur aura ou non une influence sur les relations germano-helvétiques, c'est-à-dire celles ayant trait aux restrictions de vol d'approche de l'aéroport de Zurich sur sol allemand.

5.5. Changement d'échelle de la régulation sectorielle

La libéralisation du transport aérien entre la Suisse et l'Union européenne met en lumière un phénomène de changement d'échelle majeur de la régulation du secteur. Avec la signature de l'Accord bilatéral entre la Suisse et l'UE, une part importante des composants nationaux du régime institutionnel se voient affaiblis, voire substitués, par les composants européens. Le fait que cet Accord bilatéral est juridiquement considéré comme un « accord d'intégration »

¹⁷⁷ Pour une présentation complète du modèle de causalité, le lecteur se référera à l'annexe I.

de nature sectorielle, qui consiste concrètement en l'absorption par la Suisse du droit européen, est en cela symptomatique. Dans les faits, on constate que les composants européens du régime vont amener une *re-régulation* étendue – et à un échelon supranational – du secteur par le biais des politiques publiques (européennes), tout en abandonnant pratiquement tout passage par les droits de propriété. Ce mouvement revient en quelque sorte à « dénationaliser » la réglementation et la régulation du secteur aérien, pour la transférer à un niveau institutionnel supérieur en la « continentalisant ». Ce changement d'échelle est de nature à potentiellement renforcer la cohérence du régime, dans la mesure où il permet de remplacer une multitude d'accords bilatéraux avec chaque État communautaire, par un accord multilatéral unique qui permet à la Suisse de rendre juridiquement compatible la réglementation de son secteur aérien avec celle de l'ensemble continental auquel elle appartient et qui constitue le débouché aérien le plus importants en termes de liaisons pour les opérateurs helvétiques.

6. Bibliographie

6.1. Sources primaires

Administration fédérale des finances (AFF). (2009). *Solde budgétaire de la Confédération (1990-2010)*, Berne: AFF.

Aéroport de Zurich (2009). *Annual Report 2008*. Zurich: Aéroport de Zurich.

Aéroport International de Genève (AIG). (2009). *Rapport annuel 2008*. Genève: AIG.

Aerosuisse (2009). *Vademecum 2009*. Berne: Aerosuisse

Conseil fédéral. (2004). *Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004*. Berne: Chancellerie fédérale.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). (2005). *Nouvelles règles dans l'attribution des créneaux horaires*. 17 août, Berne: DETEC.

Kurrus P. (2003). Société d'exploitation trinationale pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse-Fribourg. Motion 03.3124, 20 mars, Curia Vista.

Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). (2008). *Ligne aérienne Lugano-Berne pas adjugée*. Communiqué de presse, Berne, 26 mars.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2008). *Mouvements du trafic de lignes et charter des entreprises suisses et étrangères*. Neuchâtel: OFS.

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). (2005). *La Convention relative à l'aviation civile internationale. Annexes 1 à 18*, Montréal: OACI.

Organisation Mondiale du Commerce (OMC). (2007). *Air Transport and the GATS. 2000-2005 in Review. Auxilliary Services*. Vol. I, Genève: OMC.

Skyguide (2004). *Financement à des conditions favorables pour skyguide en émettant un emprunt obligataire*. Communiqué de presse, Genève, 22 septembre.

Skyguide (2006), *L'abc des services de la navigation aérienne*, Genève: Skyguide.

Skyguide (2009a). *Faits et chiffres. Edition 2009*. Genève: Skyguide.

Skyguide (2009b). *Redevances des services de la navigation aérienne et structure des recettes de Skyguide*. Genève: Skyguide.

Vaudroz J.-C. (2001). Politique aéronautique de la Confédération. Motion 01.3637, 5 octobre, Curia Vista.

6.2. Sources juridiques

Accord de trafic aérien entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, RS 0.748.127.193.36.

Accord de transport aérien du 8 mai 2007 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud, RS 0.748.127.191.18.

Accord du 19 décembre 1949 relatif aux services aériens entre la Suisse et l'Autriche, RS 0.748.127.191.63.

Accord du 22 juin 1950 relatif aux services aériens entre la Suisse et le Danemark, RS 0.748.127.193.14.

Accord du 24 mars 1960 relatif aux services aériens entre la Suisse et la Belgique, RS 0.748.127.191.72.

Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, Conclu le 21 juin 1999, RS 0.748.127.192.68.

Accord entre la Confédération suisse et la République du Cameroun relatif au transport aérien Conclu le 13 janvier 2009 Appliqué provisoirement dès le 13 janvier 2009, RS 0.748.127.192.27.

Accord relatif au transit des services aériens internationaux, conclu à Chicago le 7 décembre 1944, RS 0.748.111.2.

Arrêté du Conseil fédéral du 27 janvier 1920 concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, RS 7 735.

Arrêté fédéral du 3 décembre 1990 concernant l'octroi de prêts pour les travaux du programme d'aménagement 1988-1995 de l'aéroport de Genève.

CJCE, aff. 167/73, Commission européenne contre France, Rec. 1974, p. 359.

CJCE, aff. Jointes 209 à 213/84, Ministère public contre Asjes et autres, Rec. 1986, p.1425.

Code des obligations (CO), RS 220.

Commission des Communautés Européennes, Décision de la Commission, du 19 juillet 1995, relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil (Swissair/Sabena).

Conférence internationale de la Paix. La Haye, 29 juillet 1899, Déclaration (IV,1), pour une durée de cinq ans, de l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

Conseil fédéral. (1934). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion de la Suisse à la convention révisée du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne, 26 mars, Berne, FF 1934 II 49.

Conseil fédéral. (1945). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la navigation aérienne, 23 mars, Berne, FF 1945 I 325.

Conseil fédéral. (1948). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'agrandissement de l'aéroport de Genève Cointrin, 20 août, FF 1948 II 1181.

Conseil fédéral. (1949). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les dépassements des dépenses pour la construction de l'aéroport de Zurich-Kloten, 26 juillet, FF 49 II 157.

Conseil fédéral. (1950). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération pour l'amortissement et le renouvellement du parc d'avions de la Swissair, société anonyme suisse pour la navigation aérienne, 17 novembre, FF 1950 III 537.

Conseil fédéral. (1956). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant le développement des aérodromes civils, 14 juillet.

Conseil fédéral. (1956a). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation de la Confédération à l'augmentation du capital social de la Swissair, société anonyme suisse pour la navigation aérienne, Zurich, 27 avril 1956, FF 1956 I 929.

Conseil fédéral. (1956b). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la seconde étape de l'agrandissement de l'aéroport de Zurich, 12 octobre, 1956 FF II 477.

Conseil fédéral. (1962). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur la navigation aérienne, 28 septembre, FF 1962 II 713.

Conseil fédéral. (1997). Message concernant la modification de la loi sur l'aviation du 28 mai 1997, FF 1997 III 1058.

Convention complémentaire à la Convention de Varsovie, pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international effectué par une personne autre que le transporteur contractuel, conclue à Guadalajara le 18 septembre 1961, RS 0.748.410.2.

Convention concernant l'aviation commerciale, signée à La Havane le 20 février 1928, (1932), LNTS 223.

Convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, RS 0.748.131.934.92.

Convention portant réglementation de la Navigation Aérienne, signée à Paris le 13 octobre 1919 avec Protocole additionnel signé à Paris le 1er mai 1920, 11, LNTS 173.

Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, conclue à Varsovie le 12 octobre 1929, RS 0.748.410.

Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, conclue à Montréal le 28 mai 1999, RS 0.748.411.

Convention relative à l'aviation civile internationale, Conclue à Chicago le 7 décembre 1944, RS 0.748.0

Directive 89/629/CEE du Conseil, du 4 décembre 1989, relative à la limitation des émissions sonores des avions à réaction subsoniques civils, Journal officiel n° L 363 du 13/12/1989 p. 0027 – 0029.

Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté. Journal officiel n° L 272 du 25/10/1996 p. 0036 – 0045.

Directive n° 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, JO L 189/1.

Loi sur l'aéroport international de Genève (LAIG), H 3 25.

Loi sur l'aviation (LA), RS 748.0.

Loi sur le registre des aéronefs, RS 748.217.1.

Loi sur les douanes (LD), RS 631.0.

Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 2) (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs), RS 822.112.

Ordonnance douanière du 7 juillet 1950 sur la navigation aérienne, ODA (abrogée en 2006 suite à l'adoption de la nouvelle Ordonnance sur les douanes (OD), RS 631.01.)

Ordonnance du 4 août 1914 sur le maintien de la neutralité de la Suisse.

Ordonnance du DETEC sur les émissions des aéronefs, RS 748.215.3.

Ordonnance du DFE concernant la désignation des gares et aéroports visés à l'art. 26a, al. 2, de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, RS 822.112.1.

Ordonnance sur l'aviation (OSAv), RS 748.01.

Ordonnance sur l'aviation (OSAv), RS 748.01.

Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), RS 748.131.1.

Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA), RS 748.132.1.

Ordonnance sur les restrictions d'utilisation des avions à réaction en vue de limiter les nuisances sonores, RS 748.121.12.

Protocole conclu à La Haye le 28 septembre 1955, portant modification de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929, RS 0.748.410.1.

Protocole no.4 conclu à Montréal le 25 septembre 1975, portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929 amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955, RS 0.748.410.6.

Rapport du 10 avril 1953 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'organisation du trafic aérien suisse et la politique suisse des communications aériennes, FF 1953 I 773.

Rapport du 9 février 1920 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'arrêté du 27 janvier 1920, concernant la circulation aérienne en Suisse, FF 1920 I 262.

Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 001 du 04/01/2003 p. 0001 – 0025.

Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le

règlement (CEE) n° 295/91 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 046 du 17/02/2004 p. 0001 - 0008.

Règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 140 du 30/05/2002 p. 0002 – 0005.

Règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident Journal officiel n° L 285 du 17/10/1997 p. 0001 – 0003.

Règlement (CE) n° 868/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales causant un préjudice aux transporteurs aériens communautaires dans le cadre de la fourniture de services de transport aérien de la part de pays non membres de la Communauté européenne.

Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens, Journal officiel n° L 240 du 24/08/1992 p. 0001 – 0007.

Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens, Journal officiel n° L 240 du 24/08/1992 p. 0001 – 0007.

Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, Journal officiel n° L 240 du 24/08/1992 p. 0008 – 0014.

Règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

Règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile.

Règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens, JO L 374 du 31.12.1987, p. 9–11.

Règlement (CEE) No 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

6.3. Sources secondaires

AFP. (1978). Transport aérien : la nouvelle politique américaine mise en accusation à Genève. *AFP*, 13 novembre.

Allaz C. (2005). *The History of Air Cargo and Airmail from the 18th Century*. trad. Skilbeck John, London: Christopher Foyle Publishing.

Barbaz M., Gonin F., Iseni B., Pravato S. (1997). Swissair face à la libéralisation du secteur aérien. in M. Finger, S. Pravato, J.-N. Rey (dirs) (1997). *Du monopole à la concurrence. Analyse critique de l'évolution de 6 entreprises suisses*. Lausanne: LEP, 27-66.

- Bauby P. (2000). Dérégulation et re-régulation : les transformations du service public de l'électricité. in L. Rouban, (dir.). *Le service public en devenir*. Paris: L'Harmattan, 199-216.
- Beyer A. (2008). Les frontières du "ciel Unique Européen". Enjeux techniques et territoriaux du contrôle aérien en Europe. *Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoire* (71), 8-23.
- Bieber R., Maiani F., Delaloye M. (2006). *Droit européen des transports*. Genève, Bruxelles, Paris: Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, L.G.D.J.
- Biplan P. (2004). Les compagnies aériennes entre la nation et la mondialisation. *Hérodote* (114), 56-70.
- Bourqui D. P. (2006). *L'accès au marché unique du transport aérien dans l'Union européenne*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn Verlag.
- Curien N. (2005). *Économie des réseaux*. Paris: La Découverte.
- Dubler A.-M. (2009). Aéroports. *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, Berne.
- Finger M., Pravato S., Rey J.-N. (1997). *Du monopole à la concurrence. Analyse critique de l'évolution de 6 entreprises suisses*. Lausanne: LEP/Bilan/IDHEAP.
- Grard L. (1995). *Le droit aérien*. 1^{ère} éd., Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- Hengi B. I. (2000). *Airlines remembered : over 200 airlines of the past, described and illustrated in colour*. Traduit de l'allemand par Lewis N., Leicester: Midland Pub.
- Lederrey J.-L. (1978). Les nouvelles structures de l'IATA face à l'évolution rapide du transport aérien. *Le Journal de Genève*, 15 novembre.
- Lüchinger R. (2001). *Swissair : l'histoire secrète de la débâcle*. Lausanne: Bilan.
- Maatesco-Matte N. (1980). *Traité de droit aérien-aéronautique*. 3^{ème} éd., Pedone, Paris: L.C.D.A.S-McGill University.
- Merlin P. (2002). *Le transport aérien*. 1^{ère} éd., Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- Naveau J., Godfroid M., Frühling P. (2006). *Précis de droit aérien*. 2^{ème} éd., Bruxelles: Bruylant.
- Newman M. (2007). SkyTeam Offers Slots to Settle EU Dispute. *Bloomberg*, 12 juillet.
- O'Reilly D., Stone Sweet A. (1998). The liberalization and reregulation of air transport. *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 447-466.
- Pavaux J. (1984). *L'économie du transport aérien, la concurrence impraticable*. Paris: Economica.
- Rodrik P. (1999). Berne prive EasyJet de vols Genève-Barcelone. *La Tribune de Genève*, 15 juillet.
- Van der Geest P.J., Piers M.A., de Jong H.H., Finger M., Slater Acona D.H., Van Es G.W.H., van der Nat G.J. (2003). *Aviation safety management in Switzerland. Recovering from the myth of perfection*, Berne: DETEC/National Aerospace Laboratory NLR.

Varlet J. (1997). La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports. *Annales de Géographie*, 106 (593), 205-217.

Verhoeven J. (2000). *Le droit international public*. Bruxelles: Larcier.

Wydler H. (2009). Transports aériens. *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, Berne.

6.4. Sites Internet

Aéroport de Sion, <http://www.sionairport.ch/>

Aéroport de Zurich, <http://www.aeroport-de-zurich.com/>

Aéroport International de Genève (AIG), <http://www.gva.ch/>

Aerosuisse, <http://www.aerosuisse.ch/>

Aeroweb, <http://www.aeroweb-fr.net/>

Confédération Suisse, <http://www.admin.ch/>

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), <http://www.uvek.admin.ch/>

EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg, <http://www.euroairport.com/>

International Air Transport Association (IATA), <http://www.iata.org/>

Lugano Airport SA, <http://www.lugano-airport.ch/>

Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), <http://www.aviation.admin.ch/>

Office fédéral de la statistique (OFS), <http://www.bfs.admin.ch/>

Oneworld, <http://www.oneworld.com/>

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), <http://www.icao.int/>

Skyguide SA, <http://www.skyguide.ch/>

SkyTeam, <http://www.skyteam.com/>

Slot Coordination Switzerland (SCS), <http://www.slotcoordination.ch/>

Star Alliance, <http://www.staralliance.com/>

Swiss International Airports Association (SIAA), <http://www.siaa.ch/>

6.5. Entretiens

Entretien en août 2007 (mené avec S.Nahrath) à Genève avec M. Jean-Pierre Jobin, ancien directeur de l'Aéroport International de Genève (AIG) et actuel Président de Genève Tourisme.

Entretien en juin 2008 à Genève avec M. Jean-Pierre Jobin, ancien directeur de l'Aéroport International de Genève (AIG) et actuel Président de Genève Tourisme.

7. Annexes

7.1. Annexe I : Évolution historique du policy design du secteur aérien en Suisse

Phase / problème(s) public(s)	Principales bases légales	Policy design	Arrangement politico-administratif
<p>Phase 1 (1899-1919) : prise de conscience de l'espace aérien en tant qu'enjeu de souveraineté et affrontements entre les doctrines souverainistes et libertaires de l'espace aérien.</p> <p>Problème public : Dangers liés à la pénétration dans l'espace aérien national d'aéronefs étrangers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conférence internationale de la Paix de La Haye (1899) - Conférence diplomatique de Paris (1910) - Ordonnance sur le maintien de la neutralité de la Suisse (1914) 	<p>Objectifs : Interdire l'usage militaire qui pourrait être fait de l'espace aérien par des aéronefs étrangers susceptible de représenter un danger potentiel pour la sécurité de la population et des biens.</p> <p>Modèle de causalité : Si l'État veut maintenir le contrôle de l'espace aérien, alors il doit conclure des accords avec les États tiers permettant d'interdire le survol de son territoire par des aéronefs étrangers.</p> <p>Groupes cibles: Forces aériennes des États tiers.</p> <p>Instruments d'action : Convention internationale, Forces armées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Confédération - Département militaire fédéral - États signataires de la déclaration IV de la Convention de La Haye de 1899

<p>Phase 2 (1919-1944) : Affirmation de la souveraineté étatique sur l'espace aérien, centralisation au niveau fédéral de la régulation du secteur aérien et émergence du réseau de transport aérien suisse.</p> <p>Problèmes publics : Risque de rester en marge du développement d'un secteur aérien naissant, risque d'appropriation du marché du transport aérien par des opérateurs étrangers, risque de perte de cohérence de la régulation si celle-ci est assurée par les cantons, risque de perte de confiance de la population dans ce mode de transport en cas de défaut de responsabilité des opérateurs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution helvétique - Convention de Paris (1919) - Arrêté du Conseil fédéral concernant la réglementation de la circulation aérienne (1920) - Convention de Varsovie (1929) - Arrêté fédéral sur les nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937 (1936) - Arrêté fédéral assurant l'application du régime transitoire des finances fédérales (1938) - Arrêté du Conseil fédéral prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales (1940) 	<p>Objectifs : Établir une souveraineté complète et exclusive de la Confédération sur l'espace aérien national et sur la régulation du secteur, permettre un droit de passage et d'accès non discriminatoire aux vols non-commerciaux tout en limitant l'accès aux vols commerciaux, faire émerger un secteur aérien civil suisse pérenne, rassurer la population sur la responsabilité des opérateurs.</p> <p>Modèle de causalité 1 : Si la Confédération ne veut pas risquer de prendre du retard par rapport à un secteur aérien naissant au niveau mondial, alors elle doit soutenir les opérateurs aériens pour qu'ils développent leurs activités au bénéfice des principaux secteurs économiques et de la population en général.</p> <p>Modèle de causalité 2 : Si la Confédération veut rassurer la population par rapport aux dangers potentiels de l'aviation, alors elle responsabilise les opérateurs suisses (accroissement des exigences en matière de fonds de garantie de responsabilité civile), elle permet ainsi de rassurer la population et les usagers face aux risques inhérents à un mode de transport encore peu connu,</p> <p>Modèle de causalité 3 : Si la Confédération veut s'assurer d'un développement cohérent, et sécuritaire des infrastructures et des opérateurs d'un secteur aérien naissant, alors elle coordonne les droits d'exploitation des opérateurs (concession) et met en place l'instrument de la concession (régale des postes) pour les infrastructures.</p> <p>Modèle de causalité 4 : Si les cantons (et évt. les communes) veulent être connectés au réseau aérien national ou mondial, alors ils (co-)financement des infrastructures aéroportuaires régionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Confédération - Département des postes et chemins de fer - Office aérien (futur OFAC) - Cantons - Communes
---	---	--	--

		<p>Groupes cibles : Opérateurs aériens, propriétaire / exploitant des infrastructures aéroportuaires.</p> <p>Instruments d'action : Conventions internationales, subventions, concessions (régale des postes), exigences légales en matière de fonds de garantie.</p>	
--	--	---	--

<p>Phase 3 (1944-1966) : Renforcement des régulations nationales du secteur et du rôle de la Confédération, adoption de la Convention de Chicago.</p> <p>Problème(s) public(s) : Risque de perte d'indépendance en matière de desserte aérienne du territoire en cas de faillite de l'opérateur national, risques de perte de compétence dans le domaine du pilotage d'aéronefs (militaire), risque d'inadéquation des infrastructures avec les besoins des opérateurs pour le trafic continental et intercontinental, risque d'incohérence internationale dans la régulation sécuritaire du secteur, risque sécuritaire en matière de services de la navigation aérienne.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convention de Chicago (1944) - Arrêté du Conseil fédéral concernant la réglementation de la circulation aérienne (1920) - Loi sur la navigation aérienne (1948) 	<p>Objectifs : Ouvrir de manière contrôlée l'accès au marché du transport aérien suisse à des opérateurs étrangers, améliorer la régulation sécuritaire internationale, renforcer la position de l'opérateur national Swissair en Europe, doter la Suisse d'infrastructures aéroportuaires modernes aptes à recevoir du trafic continental et intercontinental, assurer un service de la navigation aérienne sécuritaire.</p> <p>Modèle de causalité 1 : Si la Confédération veut éviter un risque d'affaiblissement de la desserte du territoire, alors elle soutient financièrement l'opérateur national et elle s'assure d'une ouverture contrôlée et limitée de son marché aérien national.</p> <p>Modèle de causalité 2 : Si la Confédération veut éviter la perte de compétence dans le domaine du pilotage, alors elle soutient financièrement l'opérateur Swissair.</p> <p>Modèle de causalité 3 : Si la Confédération veut éviter un risque d'inadéquation des infrastructures avec les besoins du trafic continental et intercontinental, alors elle soutient le développement d'infrastructures aéroportuaires de portée nationale, voire régionale.</p> <p>Modèle de causalité 4 : Si les cantons (et évt. les communes) veulent être connectés au réseau aérien national ou mondial, alors ils (co-)financement des infrastructures aéroportuaires régionales.</p> <p>Modèle de causalité 5 : Si la Confédération veut un cadre de régulation sécuritaire international, alors elle participe à la production normative en participant à l'OACI.</p> <p>Modèle de causalité 6 : Si la Confédération veut éviter de laisser libre court à l'initiative</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Confédération - Commission fédérale pour la création d'une entreprise nationale de navigation aérienne - Département des postes de chemins de fer - Office fédéral de l'aéronautique (futur OFAC) - Cantons - Communes
--	---	---	---

		<p>privée dans le secteur aérien qu'elle considère comme un service public et un instrument au service de l'économie, alors elle régule fortement le secteur.</p> <p>Modèle de causalité 7 : Si la Confédération veut s'assurer d'un développement cohérent et sécuritaire des infrastructures et des opérateurs aériens, alors elle use de l'instrument de la concession que la Constitution l'autorise à mobiliser.</p> <p>Modèle de causalité 8 : Si la Confédération veut doter l'opérateur national Swissair de moyens lui permettant de devenir une véritable compagnie nationale d'envergure européenne, alors elle acquiert une participation à son capital et elle la soutient financièrement et matériellement (achat d'avions).</p> <p>Modèle de causalité 9 : Si la Confédération veut assurer la sécurité aérienne au travers d'un service de la navigation performant, alors elle finance ses activités de contrôle.</p> <p>Modèle de causalité 10 : Si la Confédération veut s'assurer de l'établissement d'un réseau de destination mondial, alors elle adhère à la Convention de Chicago et signe des accords bilatéraux avec des États tiers.</p> <p>Groupes cibles : Opérateurs aériens, propriétaire / exploitant des infrastructures aéroportuaires, services de la navigation aérienne.</p> <p>Instruments d'action : Conventions internationales, accord bilatéraux, concession, subventions, prêts, acquisition d'aéronefs, prise de participation capitalistique, utilisation des fonds d'une régie fédérale (CFF) et de banques cantonales.</p>	
--	--	---	--

<p>Phase 4 (1966-1998) : Attribution d'une concession d'opérateur générale et exclusive, situation d'exclusion du processus européen de libéralisation.</p> <p>Problème(s) public(s) : Risque de desserte aérienne déséquilibrée du territoire, coûts importants des services de la navigation aérienne pris en charge par les contribuables, risque de limitations d'accès de l'opérateur national aux marchés libéralisés (États-Unis et UE).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la navigation aérienne (1948)/ Loi sur l'aviation (LA) - Ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA) - (Trois paquet successifs libéralisant le marché intérieur aérien au sein de l'UE (1987/1990/1992) 	<p>Objectifs : Assurer une desserte équilibrée du territoire, abandonner le subventionnement à l'opérateur aérien national et aux services de la navigation aérienne, faire bénéficier aux opérateurs suisses des mêmes droits que les opérateurs communautaires au sein de l'UE, faire bénéficier aux opérateurs d'un accès étendu au marché américain.</p> <p>Modèle de causalité 1 : Si la Confédération souhaite une desserte aérienne équilibrée du territoire et qu'elle ne désire plus subventionner l'opérateur national, alors elle attribue une concession générale et exclusive (jusqu'en 1993, puis jusqu'en 2008) à Swissair afin que celui-ci puisse assurer cette tâche.</p> <p>Modèle de causalité 2 : Si la Confédération ne souhaite plus faire financer les coûts des services de la navigation aérienne aux contribuables, alors elle établit le principe de l'autofinancement de Swisscontrol SA qui appliquera le principe de l'utilisateur-payeur.</p> <p>Modèle de causalité 3 : Si la Confédération veut que les opérateurs suisses soient au bénéfice des mêmes facilités d'accès au marché européen que les opérateurs communautaires, alors elle doit négocier un accord bilatéral avec l'Union européenne.</p> <p>Modèle de causalité 4 : Si la Confédération veut que les opérateurs suisses aient un accès étendu au marché aérien des États-Unis, alors elle signe un accord « ciel ouvert » avec ce pays.</p> <p>Groupes cibles : Opérateurs, services de la navigation aérienne (Swisscontrol SA).</p> <p>Instruments d'action : Concession générale et exclusive, autonomisation en SA, accords bilatéraux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Confédération - Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) - OFAC
---	---	---	--

<p>Phase 5 (1998-2002) : Libéralisation progressive du marché aérien national et disparition de l'opérateur national Swissair.</p> <p>Problèmes publics : Risque d'affaiblissement de la desserte de l'aéroport de Genève et du sud-ouest du territoire suite au non respect de l'engagement de desserte équilibrée du territoire par l'opérateur concessionnaire (Swissair), risque de décalage en termes d'ouverture de marché avec la libéralisation au sein de l'UE, risque d'exploitation de lignes aériennes ne relevant pas d'un « intérêt public ».</p>	<p>- Loi sur l'aviation (LA)</p>	<p>Objectifs : Ouvrir le marché aérien intérieur avant l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral libéralisant le transport aérien entre la Suisse et l'UE, compenser la perte de certains vols intercontinentaux au départ de l'aéroport de Genève et la rupture avec le principe de desserte équilibrée des différentes régions du pays par l'opérateur national, éviter l'exploitation de lignes ne relevant pas d'un « intérêt public ».</p> <p>Modèle de causalité 1 : Si la Confédération veut éviter une incohérence avec le régime libéralisé de l'UE, alors elle ouvre préalablement son marché aérien intérieur et réduit les droits de l'opérateur aérien Swissair.</p> <p>Modèle de causalité 2 : Si la Confédération veut éviter de devoir compenser financièrement les pertes issues de la limitation de la concession de l'opérateur national Swissair, alors ouvre de manière progressive le marché national et limite dans un premier temps l'ouverture à la concurrence à des lignes inexploitées par l'opérateur national.</p> <p>Modèle de causalité 3 : Si la Confédération veut permettre aux aéroports ayant perdu des liaisons aériennes antérieurement exploitées par Swissair en attirant de nouveaux opérateurs concurrents, alors elle libéralise le marché national.</p> <p>Modèle de causalité 4 : Si la Confédération veut permettre l'exploitation de lignes aériennes par plusieurs opérateurs, alors elle renégocie ses accords bilatéraux avec des États tiers pour établir le principe de la multidésignation.</p> <p>Modèle de causalité 5 : Si la Confédération veut éviter la création de lignes aériennes dont</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Confédération - Cantons - DETEC - OFAC
---	----------------------------------	---	---

		<p>la pertinence/rentabilité est douteuse et qu'elle ne répond pas à un « intérêt public », alors elle conserve l'instrument de la concession de route que les opérateurs intéressés doivent solliciter pour exploiter une nouvelle ligne.</p> <p>Groupes cibles : Opérateurs, usagers finaux, aéroports.</p> <p>Instruments d'action : Modifications législatives, accord bilatéraux.</p>	
--	--	--	--

<p>Phase 6 (2002-2009) : Entrée en vigueur de l'Accord bilatéral Suisse-UE libéralisant l'accès à leurs marchés aériens respectifs, refondation puis cession d'un nouvel opérateur national.</p> <p>Problèmes publics : Risque de limitations d'accès de l'opérateur national aux marchés libéralisés de l'UE, risque de perte d'indépendance en matière de desserte aérienne du territoire en cas de disparition totale de tout opérateur national, risque financier pour le contribuable en cas de faillite du nouvel opérateur créé, risque de perte des droits de trafic avec des États tiers, risque d'attribution de slots contraires aux règles d'équité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur l'aviation (LA) - Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (1999) - Arrêté fédéral concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale (2001) - Ordonnance sur la coordination des créneaux horaires dans les aéroports (2005) 	<p>Objectifs : Sauvegarder une bonne desserte aérienne du pays, limiter les pertes d'emploi directes et indirectes, sauvegarder la position de l'aéroport de Zurich en Europe, limiter les risques financiers pour le contribuable, allouer les slots sur un principe d'équité.</p> <p>Modèle de causalité 1 : Si la Confédération veut éviter un isolement du marché aérien suisse dans le processus de libéralisation continental au sein de l'UE, alors elle applique l'accord bilatéral signé avec la Communauté européenne en ouvrant son marché à la concurrence des opérateurs européens.</p> <p>Modèle de causalité 2 : Si la Confédération veut éviter ou limiter une péjoration de la desserte du pays, un affaiblissement de la compétitivité de l'économie suisse, des pertes d'emploi directes et indirectes, une relégation de l'aéroport de Zurich en infrastructure de seconde importance en Europe, alors elle participe à la refondation d'un nouvel opérateur national au côtés de cantons, communes et entreprises privées gage d'une desserte adéquate du pays.</p> <p>Modèle de causalité 3 : Si la Confédération veut éviter au contribuable un risque financier lié à l'éventuelle faillite du nouvel opérateur national (Swiss), alors elle accepte sa vente à un opérateur aérien étranger (Lufthansa).</p> <p>Modèle de causalité 4 : Si la Confédération veut faire conserver à l'opérateur principal suisse (contrôlé par des capitaux étrangers) ses droits de trafic avec les États tiers, alors elle doit renégocier certains de ses accords bilatéraux.</p> <p>Modèle de causalité 5 : Si la Confédération veut que les slots soient attribués selon des</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Union européenne - Confédération - Cantons - Communes - DETEC - OFAC - Entreprises privées
--	--	---	--

		<p>principes d'équité et qu'elle veut respecter les engagement pris dans l'accord bilatéral avec l'UE, alors elle crée un coordinateur « indépendant » (Slot Coordination Switzerland) chargé de leur distribution.</p> <p>Groupes cibles : employés du secteur aérien, usagers finaux (passagers), aéroports, entreprises.</p> <p>Instruments d'action : Participation au capital, modification législative, accord bilatéraux.</p>	
--	--	--	--